

Der Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn
und den Luftfahrtunternehmen im innerdeutschen
Eisenbahn- und Flugreiseverkehr

Dissertation
vorgelegt der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.)

von
Diplom-Volkswirt
Gerd Müller

1966



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554812_0040

Der Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn
und den Luftfahrtunternehmen im innerdeutschen
Eisenbahn- und Flugreiseverkehr

Dissertation

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.)

von

Diplom-Volkswirt

Gerd Müller



Referent: Prof. Dr. E. Welter

Korreferent: Prof. Dr. H. O. Lenel

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Dezember 1966

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
<u>G l i e d e r u n g</u>	
<u>Einleitung</u>	
Neuordnung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen als vordringliche Aufgabe für die staatliche Verkehrspolitik	1
 <u>Erster Teil</u> =====	
Die Grundlagen für die staatliche Ordnungspolitik im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr	6
 <u>Erstes Kapitel</u>	
Die Verkehrsarten	7
1. Der Eisenbahnregel- und -bedarfsverkehr sowie der Fluglinienverkehr	7
a) Die rechtlichen Einteilungskriterien	8
b) Der Airbus-Dienst als neue Form des binneländischen Fluglinienverkehrs	10
2. Der Sonderzugverkehr und der Gelegenheitsverkehr von Luftfahrtunternehmen	12
a) Die gesetzlichen Angebotsmerkmale	12
b) Abgrenzungsschwierigkeiten beim sogenannten Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten	13
c) Insgesamt geringere Bedeutung des "unregelmäßigen" gegenüber dem "regelmäßigen" Eisenbahn- und Flugreiseverkehr	15
 <u>Zweites Kapitel</u>	
Die Verkehrswege und die Beförderungsmittel	17
1. Die Verkehrswege	17
a) Das Streckennetz im Eisenbahn- und Luftverkehr	17
b) Zukünftige Ausbau- und Erweiterungstendenzen	25
2. Die Beförderungsmittel	31
a) Die Eisenbahn- und Luftfahrzeuge	31
b) Zukünftige Entwicklungsbestrebungen	49

Drittes Kapitel

Die Substituierbarkeit von Eisenbahn- und Flugreisen	60
1. Die Substitutionsbereiche	60
a) Die Konkurrenzstrecken	60
b) Zukünftige Expansionsbestrebungen	66
2. Die Substitutionsbeziehungen	68
a) Die Reisezeiten und die Reisekosten	72
b) Neuerliche Entwicklungen bei den Eisenbahn- und Flugpreisen	80

Zweiter Teil

=====

Der staatliche Interventionismus im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr	83
---	----

Viertes Kapitel

Freie und staatlich gebundene Preisbildung	85
1. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit freier Preisbildung	86
a) Freie Eisenbahnpreise lediglich im Sonderzugverkehr der Deutschen Bundesbahn	86
b) Freie Flugpreise nur im gewerblichen Gelegenheitsverkehr	89
2. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit staatlich gebundener Preisbildung	90
a) Staatlich gebundene Eisenbahnpreise im Regelverkehr der Deutschen Bundesbahn	91
b) Staatlich gebundene Flugpreise im Linienverkehr	92
3. Staatliche Tarifbefugnisse auf den Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkten	95
a) Eingriffsbefugnisse des Staates zur Verhinderung von Wettbewerbsmißbrauch	95
b) Eingriffsbefugnisse des Staates aus Gründen des "allgemeinen Wohls" oder "öffentlicher Interessen"	99

Fünftes Kapitel

Freie und staatlich beschränkte Zulassung zum Markt	103
---	-----

1. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit freier Zulassung	104
a) Freie Zulassung für die Deutsche Bundesbahn in sämtlichen Zweigen ihres Reisezugverkehrs	105
b) Freie Zulassung lediglich für inländische Luftfahrtunternehmen und nur in weniger bedeutenden Bereichen des gewerblichen Gelegenheitsverkehrs	106
2. Luftverkehrsmärkte mit staatlich beschränkter Zulassung	108
a) Unterschiede in der staatlichen Zulassungspolitik bei der nationalen Luftverkehrsgesellschaft und bei in- und ausländischen Konkurrenten	109
b) Der Einfluß der staatlichen Subventionspolitik auf die Zahl der am Markt zugelassenen Luftfahrtunternehmen	111
c) Zunehmende Diskriminierung durch staatliche Zulassungsbeschränkungen für ausländische Mitanbieter der nationalen Luftverkehrsgesellschaft	111
d) Auswirkungen von diskriminierenden Zulassungspraktiken des Staates auf den innerdeutschen Flugreiseverkehr von ausländischen Luftfahrtunternehmen	116
e) Geringe Bereitschaft in den einzelnen Staaten zur Überwindung des protektionistischen Standpunkts bei der Zulassung im binnenländischen Flugreiseverkehr	117

Sechstes Kapitel

Finanzielle Be- und Entlastungen durch den Staat	119
1. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit Subventionen	122
a) Geringe Subventionierung in sämtlichen Zweigen des Fernreiseverkehrs der Deutschen Bundesbahn	124
b) Umfangreiche und in den einzelnen Zweigen des Flugreiseverkehrs unterschiedlich hohe Subventionierung	127
c) Wenig Neigung zum Abbau von Luftfahrtsubventionen in den einzelnen Staaten	145
2. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit staatlich auferlegten Sonderlasten	148

- | | |
|---|-----|
| a) Umfangreiche Verwendung von Überschüssen aus dem Fernreiseverkehr zur teilweisen Deckung von Fehlbeträgen aus gemeinwirtschaftlichen, politischen und sonstigen betriebsfremden Lasten im Eisenbahnverkehr | 148 |
| b) Insgesamt weniger große Belastung durch staatliche Auflagen im Luftverkehr | 154 |

Dritter Teil
=====

Die Neuordnung der Wettbewerbsverhältnisse im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Ordnungsvorstellungen	156
---	-----

Siebentes Kapitel

Möglichkeiten und Grenzen einer freien Preisbildung	158
---	-----

1. Möglichkeiten einer freien Preisbildung	158
--	-----

- | | |
|--|-----|
| a) Bewegliche Preise zur Anpassung an Veränderungen in der Marktlage | 159 |
| b) Bereits in der Vergangenheit genutzte Vorteile einer beweglichen Preispolitik | 166 |

2. Freie Eisenbahn- und Flugpreise in den Grenzen eines funktionsfähigen Wettbewerbs	171
--	-----

- | | |
|--|-----|
| a) Durch Beschränkungen und Verfälschungen der Konkurrenz wird ein funktionsfähiger Wettbewerb verhindert | 171 |
| b) Durch einen funktionsfähigen Wettbewerb wird wirtschaftlicher Machtmißbrauch gegenüber Kunden und Konkurrenten verhindert | 174 |

Achtes Kapitel

Aufgaben für die staatliche Ordnungspolitik	182
---	-----

1. Auflockerung von staatlichen Zulassungsbeschränkungen im Luftverkehr und Belebung der erstarrten Preisfronten zwischen den Fluggesellschaften und dem Eisenbahnverkehr	185
---	-----

- | | |
|---|-----|
| a) Verwirklichung von neuen Luftfahrt-Zulassungsverfahren | 185 |
|---|-----|

- | | |
|---|-----|
| b) Verzicht auf diskriminierende Zulassungspraktiken des Staates gegenüber in- und ausländischen Konkurrenten der nationalen Luftverkehrsgesellschaft | 197 |
|---|-----|

c) Überwindung des protektionistischen Standpunkts in der Zulassungspolitik einzelner Staaten und Übergang zu einer liberalen Grundeinstellung bei Gründung einer "Air-Union"	200
d) Konkurrenzverschiebungen für die Deutsche Bundesbahn bei Abbau von diskriminierenden Angebotsbeschränkungen im Luftverkehr	205
2. Angleichung der finanziellen Konkurrenzbedingungen im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr	208
a) Abbau von Subventionen bei der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen	209
b) Anlastung von externen Kosten im Luftverkehr	219
c) Gewährung von öffentlichen Ausgleichszahlungen für Fehlbeträge aus staatlich auferlegten Sonderlasten im Eisenbahn- und Luftverkehr	223

Schlußbetrachtung

Folgerungen für zukünftige Investitionsentscheidungen im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr	239
--	-----

<u>Literaturverzeichnis</u>	240
-----------------------------	-----

Einleitung

=====

Neuordnung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen als vordringliche Aufgabe für die staatliche Verkehrspolitik

Auf den Märkten des binnenländischen Personenverkehrs bahnt sich seit einiger Zeit ein grundlegender Wandel an. Während der Reiseverkehr auf den Inlandsstrecken im Bundesgebiet und in westlichen Nachbarstaaten über lange Zeit hinweg eine Domäne des Eisenbahn- und Kraftwagenverkehrs gewesen und der Wettbewerb im wesentlichen zwischen den erdgebundenen Verkehrsmitteln ausgetragen worden ist, hat der Konkurrenzdruck durch den Luftverkehr in den vergangenen Jahren mehr und mehr zugenommen. Im Bundesgebiet haben sich die Wettbewerbsverhältnisse besonders seit Einführung des Airbus-Dienstes durch die Deutsche Lufthansa und den verstärkten Inlandsverkehr der Gesellschaft nachhaltig gewandelt. Auch in anderen westeuropäischen Ländern - wie zum Beispiel in Großbritannien, Frankreich und Italien - hat der binnenländische Flugreiseverkehr in zunehmendem Maße an Bedeutung gewonnen. Während das besondere Interesse der Fluggesellschaften über längere Zeit dem Mittel- und vor allem Langstreckenverkehr gegolten hat, haben sie sich inzwischen auch dem Kurzstreckenverkehr als selbständigen Reisezweig stärker zugewendet. Dazu sahen sich die Luftfahrtunternehmen veranlaßt, nachdem die Nachfrage nach Flugreisen auf den Inlandsverbindungen und im grenzüberschreitenden Kurzstreckenverkehr von Jahr zu Jahr weiter angestiegen ist.

Wenngleich der Kurzstreckenverkehr bislang noch kein rentables Geschäft ist und die meisten Fluggesellschaften auf diesen Verbindungen einstweilen noch auf staatliche Zuschüsse angewiesen sind, dürfte sich die Ertrags- und Kostenlage jedoch zukünftig mehr und mehr verbessern. Dafür gibt es vor allem zwei Gründe: Zum einen kann aus den

Erfahrungen in der Vergangenheit geschlossen werden, daß die Mobilisierung des Verkehrsbedarfs auf kurzen Flugstrecken erst am Anfang steht und in den kommenden Jahren mit ansteigenden Zuwachsraten zu rechnen ist. Je mehr es zukünftig zu einer solchen Entwicklung kommt, desto größere Einnahmesteigerungen sind zu erwarten und desto stärker können die gesamten Durchschnittskosten pro angebotenem Sitzplatzkilometer durch bessere Auslastung der vorhandenen Kapazitäten gesenkt werden. Zum anderen werden die Fluggesellschaften schon in aller-nächster Zeit über Flugzeuge verfügen, die auf kurzen Strecken ihre wirtschaftlich optimale Leistung erreichen. Bislang ist es überwiegend so, daß im Kurzstrecken-verkehr Fluggerät verwendet wird, das in seiner techni-schen Auslegung auf die wirtschaftlichen Anforderungen im Mittel- und Langstreckenverkehr abgestimmt ist.

Von 1968 an werden der Deutschen Lufthansa geeignete Kurzstreckenflugzeuge zur Verfügung stehen. Da von dem Unternehmen beabsichtigt ist, den Kurzstreckenverkehr besonders auf den Inlandsverbindungen zwischen den Ver-kehrslughäfen zu intensivieren und die neuen Flugzeuge die Möglichkeit bieten, den Luftverkehr zu beschleunigen, verspricht das Jahr 1968, zu einer neuen Wendemarke im Wettbewerb mit der Eisenbahn zu werden. Darüber hin-aus sind für die erste Hälfte der siebziger Jahre Pla-nungen im Gange, Großflugzeuge mit Kapazitäten bis zu dreihundert Sitzplätzen für europäische Airbus-Dienste zu schaffen. Diese Absichten werden schon seit einiger Zeit durch Bestrebungen ergänzt, die Anlagen auf den be-stehenden Großflughäfen zu erweitern, kleinere Flugplätze auszubauen und vollkommen neue Landeplätze einzurichten. Bei Verwirklichung dieser Pläne ist mit erheblichen In-vestitionen zu rechnen, die vor allem beim Ausbau der flugsicherungstechnischen Anlagen ins Gewicht fallen. Gleichzeitig sind auch bei der Deutschen Bundesbahn er-

hebliche Investitionen vorgesehen, die der Beschleunigung des Schienenverkehrs auf den Hauptverbindungen dienen. Mit diesen Vorhaben möchte die Deutsche Bundesbahn dem wachsenden Konkurrenzdruck durch den Luftverkehr begegnen.

Angesichts dieser Entwicklung gewinnt die Frage mehr und mehr an Bedeutung, ob der Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen so geordnet ist, daß eine rationelle Arbeitsteilung zwischen den beiden Konkurrenten ermöglicht wird. Bei näherer Analyse zeigt es sich, daß die staatliche Verkehrspolitik von einem solchen Zustand noch weit entfernt ist. Um so vordringlicher erscheint es, daß sich der Staat der Verhältnisse in diesen Verkehrszweigen annimmt und eine Neuordnung des Wettbewerbs herbeiführt. Andernfalls sind bei den bestehenden Erweiterungsbestrebungen in diesen Verkehrszweigen umfangreiche Fehlinvestitionen zu befürchten.

Einer rationellen Arbeitsteilung zwischen der Eisenbahn und den Fluggesellschaften steht im Bundesgebiet einstweilen entgegen, daß der Wettbewerb durch staatliche Eingriffe auf vielfältige Weise verfälscht und beschränkt wird. Dies geschieht vor allem dadurch, daß der Staat die Tarifbildung mehr oder weniger stark beeinflußt und die ordnenden Kräfte der Preiskonkurrenz kaum genutzt werden. Durch Eisenbahn- und Flugpreise, die unabhängig von der Marktlage über längere Zeit auf einer Höhe gehalten werden, wird der Wettbewerb in seiner Funktionsfähigkeit behindert. Durch mangelnde Anpassung an Veränderungen der Marktlage werden Produktivitätsverluste verursacht.

Speziell im Luftverkehr wird der Wettbewerb nicht nur durch staatliche Tarifvorschriften, sondern auch dadurch wesentlich behindert, daß Konkurrenten der Deutschen Lufthansa von binnenländischen Luftverkehrsmärkten weit-

gehend ferngehalten werden. Diese Erscheinung beschränkt sich allerdings nicht nur auf das Bundesgebiet. Auch in fast allen anderen westlichen Staaten hat sich im Laufe der Jahre ein Luftfahrtprotektionismus zugunsten der nationalen Fluggesellschaften herausgebildet, der in seiner diskriminierenden Wirkung gegenüber Außenseitern kaum noch zu übertreffen ist. Durch die staatlichen Zulassungsbeschränkungen werden die Knappheitsverhältnisse auf einzelnen Inlandsmärkten erheblich verfälscht, was sich auch auf die Wettbewerbsstellung der Deutschen Bundesbahn auswirkt. Die Leidtragenden dabei sind die Verkehrsnachfrager, denen eine marktgerechte Versorgung mit Beförderungsleistungen durch staatliche Angebotsbeschränkungen vorenthalten wird.

Auch auf finanziellem Gebiet bestehen zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen. In den konkurrenzwirtschaftlich relevanten Bereichen weichen die Verhältnisse in diesen Verkehrszweigen beträchtlich voneinander ab. Wie bereits angedeutet wurde, werden Luftfahrtunternehmen im Kurzstreckenverkehr vielfach subventioniert. Dies gilt vor allem für eine Reihe externer Kosten, die auf den Flugplätzen, bei der Flugsicherung und dem Flugwetterdienst entstehen und von den Luftfahrtunternehmen bisher nur zu einem geringen Teil getragen werden. Demgegenüber muß die Eisenbahn für ihre Wegekosten größtenteils selbst aufkommen. Darüber hinaus wird das öffentliche Schienenunternehmen zu politischen, gemeinwirtschaftlichen und sonstigen betriebsfremden Aufgaben ohne ausreichende Entschädigung durch den Staat herangezogen. Auf jenen Verbindungen, auf denen die Eisenbahn in Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen steht, wird der Schienenverkehr relativ wenig subventioniert.

Angesichts dieser Konkurrenzverhältnisse ist die Gefahr weiterer Wettbewerbsverzerrungen besonders groß, wenn

umfangreiche Investitionsprogramme im Eisenbahn- und Luftverkehr verwirklicht werden, ohne die ordnungspolitischen Voraussetzungen für eine rationelle Arbeitsteilung zu schaffen. Im folgenden soll versucht werden, unter Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungstendenzen die bestehenden Wettbewerbsverhältnisse zu analysieren und davon ausgehend nach Richtlinien für die zukünftige Ordnungspolitik des Staates in diesen Verkehrszweigen zu suchen. Wenngleich die Untersuchung auf das Bundesgebiet beschränkt bleiben soll, ist es an einigen Stellen dennoch erforderlich, auch die internationale Entwicklung - besonders im Geltungsbereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - in die Betrachtung einzubeziehen.

Die folgenden Ausführungen sind in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden die Grundlagen für die staatliche Ordnungspolitik behandelt. Diese sind überwiegend rechtlicher, technischer und ökonomischer Natur. Im zweiten Teil der Arbeit wird den staatlichen Interventionen im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr nachgegangen, wobei die Einflüsse auf die Preisbildung, auf den Marktzugang sowie auf die finanziellen Konkurrenzbedingungen untersucht werden. Im dritten Teil schließlich werden Überlegungen darüber angestellt, wie der Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen geordnet werden kann. Möglichkeiten und Grenzen einer freien Preisbildung werden gezeigt und die Aufgaben für die staatliche Ordnungspolitik näher umrissen.

Erster Teil

=====

Die Grundlagen für die staatliche Ordnungspolitik im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr

Für den Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen sind bestimmte Grundlagen besonders bedeutungsvoll. Diese bilden den Ausgangspunkt für ordnungspolitische Entscheidungen des Staates und sind zum Teil recht unterschiedlicher Natur. Es gibt verschiedene Verkehrsarten, die sich in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht unterscheiden. Zur Beförderung dienen den Unternehmen bestimmte Verkehrswege und Beförderungsmittel. Zusammen mit anderen Hilfseinrichtungen bilden sie die natürlichen und technischen Grundlagen im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr. Schließlich ist Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen nur dann möglich, wenn die angebotenen Leistungen für die Verkehrskunden austauschbar sind. Die Substituierbarkeit von Beförderungsleistungen ist die entscheidende ökonomische Grundlage im Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen.

Erstes Kapitel

Die Verkehrsarten

Im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr haben sich in der Vergangenheit eine Reihe von Verkehrsarten herausgebildet, die in ihren Angebotsmerkmalen mehr oder weniger stark voneinander abweichen. Diese Unterschiede haben in den geltenden Gesetzen ihren Niederschlag gefunden und zu Einteilungen allgemeiner Art geführt. Da der Gesetzgeber in den meisten Fällen darauf verzichtet hat, diese Kriterien im einzelnen näher zu erläutern, sind Ermessensentscheidungen durch die zuständigen Genehmigungsbehörden möglich. Mit zunehmender Differenzierung des Beförderungsangebotes ist es wegen der vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten der gesetzlichen Einteilungskriterien - besonders auf dem Gebiete des Luftverkehrs - verschiedentlich zu Abgrenzungsschwierigkeiten gekommen. Wettbewerbspolitisch ist dieser Sachverhalt deshalb bedeutungsvoll, weil der Staat zu unterschiedlich weiten Eingriffen in den einzelnen Eisenbahn- und Luftverkehrszweigen berechtigt ist. Bevor auf staatliche Wettbewerbsbefugnisse eingegangen werden kann, erscheint es zweckmäßig, die einzelnen Verkehrsarten näher zu untersuchen und jene Beförderungszweige gegenüberzustellen, die sich ähnlich sind. Dies bedeutet nicht, daß eine scharfe Trennung in einander entsprechende Eisenbahn- und Luftverkehrszweige möglich ist.

1. Der Eisenbahnregel- und -bedarfsverkehr sowie der Fluglinienverkehr

Nach den gesetzlichen Angebotsmerkmalen sind der Eisenbahnregel- und -bedarfsverkehr sowie der Fluglinienverkehr als vergleichbare Beförderungsarten anzusehen. Zur Verdeutlichung der bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten ist es erforderlich, auch die übrigen Arten des Eisenbahn- und Luftverkehrs in die Betrachtung einzubeziehen.

a) Die rechtlichen Einteilungskriterien

Die Züge der Deutschen Bundesbahn, die "regelmäßig nach bestimmtem Fahrplan" verkehren, werden in der Eisenbahn-Verkehrsordnung als Regelzüge bezeichnet und den Bedarfs- und Sonderzügen gegenübergestellt.¹⁾ Der Begriff der "Regelmäßigkeit" wird in der Eisenbahn-Verkehrsordnung nicht näher präzisiert und läßt daher viele Deutungsmöglichkeiten offen. Die Abgrenzung des Regelverkehrs gegenüber anderen Zweigen des Schienenverkehrs wird dadurch zweifellos erschwert. Auch die Beförderung mit einem Sonderzug zum Beispiel, der innerhalb einer bestimmten Fahrplanperiode einmal im Monat, jedoch jeweils an verschiedenen Tagen verkehrt, kann als regelmäßig angesehen werden. Auch ein "bestimmter Fahrplan" ist nicht allein ein Kennzeichen für Regelzüge. Vielmehr verkehren auch Bedarfs- und Sonderzüge nach Fahrplänen, die vielfach allerdings nicht von vornherein, sondern von Fall zu Fall festgelegt werden.²⁾ Bei den Fahrplänen, die in der Eisenbahn-Verkehrsordnung für Regelzüge vorgeschrieben werden, sind offenbar die für eine ganze Fahrplanperiode aufgestellten und der Öffentlichkeit zugänglichen Kursbücher oder bekanntgegebenen Fahrpläne gemeint, in die neben den Kursen der Regelzüge auch solche der Bedarfs- und Sonderzüge aufgenommen werden.³⁾

Bei den Bedarfszügen der Deutschen Bundesbahn handelt

- 1) Siehe Paragraph 3, Absatz 3, Satz 1 und 2, sowie Paragraph 12 der Eisenbahn-Verkehrsordnung (EVO) vom 8. September 1938, Reichsgesetzblatt, Teil II, Nr. 38, vom 13. September 1938, S. 666 und 668.
- 2) Vergleiche Hans-Joachim Finger, Eisenbahn-Verkehrsordnung mit Allgemeinen Ausführungsbestimmungen unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung, München und Berlin 1951, S. 19.
- 3) Vergleiche W. Weirauch und Werner Heinze, Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938 mit Allgemeinen Ausführungsbestimmungen, Kommentar, achte Auflage, neu bearbeitet von Werner Heinze, Berlin 1962, S. 18.

es sich im allgemeinen um Vor- oder Nachzüge, die zusätzlich zu den Regelzügen gefahren werden. Als solche ergänzen die Bedarfszüge den Verkehr mit Regelzügen und können daher als zu diesen Zugarten gehörig angesehen werden. Soweit Bedarfszüge über das in den veröffentlichten Kursbüchern der Deutschen Bundesbahn vorgesehene Maß hinaus gebildet werden, gelten sie als unvorhergesehen.

Luftfahrtunternehmen betreiben im Bundesgebiet Fluglinienverkehr, wenn sie "Personen oder Sachen gewerbsmäßig durch Luftfahrzeuge auf bestimmten Linien öffentlich und regelmäßig befördern."¹⁾ Von einer Fluglinie kann dann gesprochen werden, wenn eine bestimmte Strecke "planmäßig und mit einer gewissen Regelmäßigkeit ohne Rücksicht auf die Zahl der Fluggäste" von Luftfahrtunternehmen befliegen wird.²⁾ Was unter dem Kriterium der "Regelmäßigkeit" zu verstehen ist, bleibt wie in der Eisenbahn-Verkehrsordnung auch im Luftverkehrsgesetz ungeklärt. Dieser Begriff läßt sich abstrakt kaum näher umschreiben.³⁾ Öffentlich ist die Beförderung dann,

1) Paragraph 21, Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) vom 10. Januar 1959, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 2, vom 10. Januar 1959, S. 14.

2) Rüdiger Schleicher und Friedrich Reymann, Das Recht der Luftfahrt, Kommentar zur Deutschen Luftfahrtgesetzgebung, unveränderter Nachdruck der im Jahre 1937 erschienenen zweiten Auflage, Berlin und Köln 1954, S. 193.

3) Alex Meyer, Der internationale Luftlinienverkehr und der internationale entgeltliche Gelegenheitsverkehr nach geltendem Recht und de lege ferenda unter Berücksichtigung einer Koordinierung des europäischen Luftverkehrs, in: Zeitschrift für Luftrecht, 3. Jahrgang, Heft 3, 1954, S. 239.- Zum Begriff der Regelmäßigkeit führt Meyer unter anderem aus: "Das richterliche Ermessen kann vielmehr sehr wohl dazu kommen, Beförderung gleicher Art in einem Falle als regelmäßig, in einem anderen Fall als unregelmäßig zu bezeichnen. So ist es zum Beispiel sehr wohl möglich, daß eine Beförderung, die jede Woche erfolgt, jedoch nicht an bestimmten Tagen, von den einen als eine regelmäßige, von den anderen als eine unregelmäßige Beförderung angesehen wird."

wenn sie jedermann bei Erfüllung der Beförderungsbedingungen in Anspruch nehmen kann. Für den Fluglinienverkehr sind Flugpläne aufzustellen.¹⁾ Aber auch im Gelegenheitsverkehr von Luftfahrtunternehmen ist es vielfach üblich, Reiseleistungen zwischen Orten des Bundesgebiets nach Flugplänen anzubieten, obwohl diese Möglichkeit im Luftverkehrsgesetz nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

Wenngleich die geltenden Bestimmungen eine klare Abgrenzung zwischen den verschiedenen Eisenbahn- und Luftverkehrszweigen nicht ohne weiteres zulassen, sind bei einzelnen Verkehrsarten Übereinstimmungen in den gesetzlichen Angebotsmerkmalen gegeben. So können der Fluglinien- und der Eisenbahnregelverkehr nach der rechtlichen Einteilung als weitgehend übereinstimmende Arten der Personenbeförderung angesehen werden. Beide Verkehrsarten gelten demnach als regelmäßig und werden auf bestimmten Strecken nach Fahrplänen beziehungsweise Flugplänen angeboten. In Analogie zum "Fluglinienverkehr" soll für den Eisenbahnregelverkehr im folgenden auch der Begriff des "Eisenbahnlinienverkehrs" verwendet werden.

b) Der Airbus-Dienst als neue Form des binnenländischen Fluglinienverkehrs

Eine Sonderform des Fluglinienverkehrs bildet seit einiger Zeit der sogenannte Airbus-Dienst der Deutschen Lufthansa, der seit dem 1. April 1963 zwischen Frankfurt am Main und Hamburg angeboten wird. Der Airbus-Dienst hat sein Vorbild im "Air Shuttle Service", den die Luftverkehrsgesellschaft Eastern Air Lines in den Vereinigten Staaten eingerichtet hat.²⁾ Der Airbus-Dienst

1) Siehe Paragraph 21, Absatz 1, Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.

2) Vergleiche Robert S. Turner, Fliegen ohne Formalitäten, in: Interavia, 17. Jahrgang, Heft 4, April 1962, S. 438 ff.

ist nach Zahl und zeitlicher Lage der Beförderungsmöglichkeiten eine speziell für den innerdeutschen Flugreiseverkehr geschaffene Form des Fluglinienverkehrs, der zu relativ niedrigen Tarifen regelmäßig und zu gleichbleibenden Zeiten angeboten wird. Die Abfertigungszeiten auf den Flughäfen sind vergleichsweise niedrig, da Zusteigemöglichkeiten bis kurz vor Abflug bestehen.

Im Unterschied zum "Air Shuttle Service" bietet die Deutsche Lufthansa ihren Airbus-Reisenden bislang nur dann eine Beförderungsgarantie, wenn Plätze rechtzeitig bestellt und reserviert werden. Geschieht dies nicht, trägt der Flugreisende das Risiko, bei Ausbuchung der Maschine nicht mehr befördert zu werden. Dagegen haben Reisende im "Air Shuttle Service" die Sicherheit, auch dann befördert zu werden, wenn das planmäßig vorgesehene Flugzeug voll besetzt ist. Die Transportgarantie wurde dadurch ermöglicht, daß außer den regelmäßig eingesetzten Flugzeugen eine bestimmte Zahl von Maschinen in Reserve gehalten und der Liniendienst je nach Bedarf verstärkt wird. Hierzu ist die Deutsche Lufthansa bisher nicht in der Lage, weil das Kostenrisiko bei Vorhaltung von Reserveflugzeugen wegen zu geringen Verkehrsbedarfs einstweilen noch zu groß ist.

Seit dem 1. April 1966 hat die Deutsche Lufthansa ihren gesamten innerdeutschen Flugreiseverkehr den Verhältnissen im Airbus-Dienst insoweit stärker angeglichen, als die Abfertigungszeiten auf den Verkehrsflughäfen wesentlich verkürzt worden sind. Damit hat das Unternehmen im Inlandsverkehr einen weiteren Schritt getan, die gesamten Reisezeiten zwischen den Zentren der Flughafenstädte herabzusetzen und die Wettbewerbsstellung gegenüber der Eisenbahn zu festigen.¹⁾

1) Vergleiche Deutsche Lufthansa, Innerdeutsche Flüge nach Airbus-Prinzip, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 294, vom 18. Dezember 1965.

2. Der Sonderzugverkehr und der Gelegenheitsverkehr von Luftfahrtunternehmen

Der Sonderzugverkehr der Deutschen Bundesbahn und der Gelegenheitsverkehr von Luftfahrtunternehmen stimmen in ihren rechtlichen Einteilungskriterien weitgehend überein. Der sogenannte Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten nimmt in diesem Rahmen eine gewisse Sonderstellung ein.

a) Die gesetzlichen Angebotsmerkmale

Im Sonderzugverkehr der Deutschen Bundesbahn ist zwischen Sonderfahrten auf Bestellung und solchen zu unterscheiden, die die Eisenbahnverwaltung in eigener Initiative anbietet. Diese werden als Verwaltungs-sonderfahrten bezeichnet. Zu den bestellten Sonderfahrten gehören vor allem die Gesellschafts- und die Turnussonderzüge der Reisebüros. Für Sonderfahrten können Sonderzüge gebildet oder Sonderwagen in Regelszüge einstellt werden. Dem Sonderzugverkehr der Deutschen Bundesbahn sind Flüge im gewerblichen Gelegenheitsverkehr vergleichbar. Eine in jeder Hinsicht befriedigende Begriffsbestimmung des Gelegenheitsverkehrs gibt es bisher nicht. Wie zahlreiche Untersuchungen im In- und Ausland beweisen, erscheinen Bemühungen auch zukünftig wenig erfolgreich, den Begriff des Gelegenheitsverkehrs allgemeingültig und positiv zu umschreiben. Besonders die Zivilluftfahrtbehörde in den Vereinigten Staaten von Amerika (Civil Aviation Board) hat sich der begrifflichen Regelung des Gelegenheitsverkehrs mehrfach angenommen, hat aber bisher keine befriedigende Lösung gefunden.¹⁾

Schon die vielfältigen Bezeichnungen weisen auf die

1) Näheres siehe Alex Meyer, Der internationale Luftlinienverkehr und der internationale entgeltliche Gelegenheitsverkehr nach geltendem Recht und de lege ferenda unter Berücksichtigung einer Koordinierung des europäischen Luftverkehrs, a. a. O., S. 238 ff.

Schwierigkeiten hin, mit denen die Definition des Gelegenheitsverkehrs verbunden ist. Im Englischen wird die negative Umschreibung als "non scheduled transport" bevorzugt. Daneben spricht man auch von "charter transport" und "contract transport". Im Französischen kennt man die Bezeichnungen "transport à la demande", "service nolisé" und "transport non-régulier".¹⁾ Im Deutschen hat sich die negative Umschreibung durchgesetzt. Nach den Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes ist der Gelegenheitsverkehr von Luftfahrtunternehmen ein gewerblicher Luftverkehr, "der nicht Fluglinienverkehr" ist.²⁾

Das charakteristische Merkmal des Gelegenheitsverkehrs, das ihn vom Linienverkehr unterscheidet, ist nach herrschender Auffassung die "Unregelmäßigkeit" der Verkehrsbedienung.³⁾ Da der Begriff des Regelmäßigen bisher in allgemeiner Form nicht befriedigend definiert werden konnte, bleibt die Frage weiterhin offen, wann ein Verkehr als unregelmäßig anzusehen ist. Eine klare Abgrenzung gegenüber dem Linienverkehr ist daher nicht ohne weiteres möglich. Im Eisenbahnverkehr liegen die Verhältnisse ähnlich. Auch hier stößt es auf große Schwierigkeiten, den Begriff des Unregelmäßigen zu definieren und den Verkehr mit Sonderzügen gegenüber dem mit Regelzügen eindeutig abzugrenzen.

b) Abgrenzungsschwierigkeiten beim sogenannten Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten

Im Gelegenheitsverkehr von Luftfahrtunternehmen hat sich

-
- 1) Zu den im Englischen und Französischen gebrauchten Bezeichnungen vergleiche Otto Riese, Luftrecht, Das internationale Recht der zivilen Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Rechts, Stuttgart 1940, S. 163.
 - 2) Siehe Paragraph 22 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.
 - 3) Vergleiche Alex Meyer, Der internationale Luftlinienverkehr und der internationale entgeltliche Gelegenheitsverkehr nach geltendem Recht und de lege ferenda unter Berücksichtigung einer Koordinierung des europäischen Luftverkehrs, a. a. O., S. 239.

in der Vergangenheit eine Reihe von Verkehrsarten herausgebildet, von denen im Wettbewerb mit dem innerdeutschen Eisenbahnreiseverkehr lediglich der sogenannte Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten eine gewisse Bedeutung erlangt hat. Bei dieser Beförderungsart werden An- und Abflugzeiten auf binnenländischen Flugplätzen im voraus festgelegt und für einen bestimmten Zeitraum in Flugplänen bekanntgegeben. Es erscheint daher zweifelhaft, ob es sich hierbei noch um eine unregelmäßige Verkehrsbedienung handelt. Keinesfalls kann die Rede davon sein, daß Flugzeuge von Verkehrskunden angefordert und die gewünschten Flugziele von den Reisenden selbst bestimmt werden.

Von verschiedenen Seiten wurde daher die Frage aufgeworfen, ob es sich bei dieser Beförderungsart überhaupt noch um einen gewerblichen Gelegenheitsverkehr handelt. Der Rechtsausschuß des Luftfahrtbeirats, der sich schon im Jahre 1961 mit dieser Frage befaßt hat, kommt zu dem Ergebnis, daß verschiedene Merkmale des "Anforderungsverkehrs mit festen Flugzeiten" dafür sprechen, ihn als echten Linienverkehr anzusehen.¹⁾ In diesem Falle wären die gegenüber dem Gelegenheitsverkehr verschärften Zulassungs- und Preisvorschriften des Linienverkehrs anzuwenden. Obwohl seit der Entschließung des Rechtsausschusses schon einige Jahre verstrichen sind, wird der "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" nach wie vor als gewerblicher Gelegenheitsverkehr genehmigt. Die im Fluglinienverkehr anbietenden Luftfahrtunternehmen werden dadurch zweifellos benachteiligt. Dies gilt auch für die Deutsche Bundesbahn, die bei ihren Regelfahrten bislang strengen Tarifvorschriften unterliegt.

1) Siehe hierzu den Bericht über die vierte Sitzung des Rechtsausschusses des Luftfahrtbeirats des Bundesministers für Verkehr am 17. April 1961 in Frankfurt am Main, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen, 10. Jahrgang, Heft 3, 1961, S. 193.

Schließlich wird der "Anforderungsverkehr zu festen Flugzeiten" mit dem Begriff des "Nahluftverkehrs" vielfach gleichgesetzt. Diese Interpretation ist wenig einleuchtend. Sie führt zu der absurden Konsequenz, daß zum Beispiel eine Reise, die im "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" von Düsseldorf nach Helgoland angetreten wird, dem Nahluftverkehr zuzurechnen ist, ein Flug von Düsseldorf nach Hamburg im Linienverkehr jedoch nicht. Deshalb ist dem Rechtsausschuß des Luftfahrtbeirats zuzustimmen, wenn er die Ansicht vertritt, daß sich der Nahluftverkehr in seiner Gesamtheit einer Eingliederung als Linien- oder Gelegenheitsverkehr entzieht.¹⁾

c) Insgesamt geringere Bedeutung des "unregelmäßigen" gegenüber dem "regelmäßigen" Eisenbahn- und Flugreiseverkehr

Ähnlich wie im innerdeutschen Reisezugverkehr, wo die Nachfrage nach Sonderfahrten im Vergleich zu der nach Regelfahrten sehr gering ist, liegen die Verhältnisse im binnenländischen Flugreiseverkehr. Auch hier ist der Verkehrsbedarf im Gelegenheitsverkehr von Luftfahrtunternehmen wesentlich niedriger als im Fluglinienverkehr. Bei der Deutschen Bundesbahn entfiel zum Beispiel im Jahre 1961 noch nicht ein Prozent der im öffentlichen Schienenverkehr ausgegebenen Fahrausweise auf Sonderfahrten.²⁾ Faßt man die Zahl der im innerdeutschen Flugreiseverkehr von Luftfahrtunternehmen beförderten Personen zusammen, betrug der Anteil des gewerblichen Ge-

1) Siehe hierzu den Bericht über die vierte Sitzung des Rechtsausschusses des Luftfahrtbeirats des Bundesministers für Verkehr am 17. April 1961 in Frankfurt am Main, a. a. O., S. 194.

2) Der Prozentwert wurde nach Angaben berechnet, die von der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn über ihren öffentlichen Schienenverkehr im Bundesgebiet zur Verfügung gestellt wurden. Bei dem errechneten Prozentwert ist der von der Deutschen Bundesbahn betriebene "S-Bahnverkehr" in Hamburg nicht berücksichtigt.

legenheitsverkehrs im Jahre 1961 rund 4,5 Prozent und der des Fluglinienverkehrs dementsprechend 95,5 Prozent.¹⁾ Reisende im gewerblichen Gelegenheitsverkehr wurden fast ausschließlich im "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" befördert.

Da sich der prozentuale Anteil der im "regelmäßigen" und "unregelmäßigen" Eisenbahn- und Luftverkehr beförderten Inlandsreisenden am gesamten Beförderungsaufkommen in diesen Verkehrszweigen inzwischen nicht wesentlich verändert hat und in absehbarer Zeit wahrscheinlich nicht mit grundlegenden Nachfrageverschiebungen zu rechnen ist, soll der Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr in den Mittelpunkt der weiteren Betrachtung gestellt werden. Gleichzeitig soll der "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten", der in den kommenden Jahren eher ausgebaut als eingeschränkt werden dürfte, besonders im Auge behalten werden.

1) Die Prozentwerte sind nach Angaben des Statistischen Bundesamtes über den inländischen Fluglinienverkehr und gewerblichen Gelegenheitsverkehr berechnet worden.-
Vergleiche Statistisches Bundesamt, Fachserie H, Verkehr, Reihe 3, Luftverkehr, Teil I, S. 19.

Zweites Kapitel

Die Verkehrswege und die Beförderungsmittel

Zur Beförderung von Personen dienen der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen bestimmte Verkehrswege und Beförderungsmittel. Hinzu kommen eine Reihe weiterer Hilfseinrichtungen. Von diesen sind die technischen Anlagen zur Sicherung der Verkehrswege besonders bedeutungsvoll.

1. Die Verkehrswege

Die Eisenbahn- und Luftverkehrswege im Bundesgebiet unterscheiden sich nicht allein in der Art, sondern auch in der Größe und Lage der Verkehrsnetze. Weitere Abweichungen bestehen bei der Sicherung der benutzten Verkehrswege.

a) Das Streckennetz im Eisenbahn- und Luftverkehr

Gegenüber dem engmaschigen Schienennetz der Deutschen Bundesbahn hat das Luftverkehrsnetz im Bundesgebiet bislang eine sehr viel geringere Dichte. Die Deutsche Bundesbahn verfügt in ihrem Schienenverkehr über ein weit verzweigtes Streckennetz und über eine große Anzahl von Bahnhöfen. Dagegen beschränkt sich das Luftverkehrsnetz, soweit es von der Flugsicherung überwacht wird, auf eine sehr viel geringere Zahl von Verbindungen und schließt vergleichsweise wenig Flugplätze in sich ein. Als Flugplätze gelten nach den gesetzlichen Regelungen im wesentlichen die Flughäfen und die Landeplätze.¹⁾ Im Bundesgebiet ohne West-Berlin gibt es zur Zeit neun Großflughäfen, die im Linienverkehr und im gewerblichen Gelegenheitsverkehr sowie für private, größtenteils nichtgewerbliche Zwecke genutzt werden. Die Städte Bonn und Köln besitzen einen Gemeinschaftsflughafen. Die übrigen

1) Vergleiche Paragraph 6, Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 11.

acht Verkehrsflughäfen befinden sich in der Nähe der Städte Bremen, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, München, Nürnberg und Stuttgart. West-Berlin, das wegen seiner politischen Lage bislang eine Sonderstellung im Verkehr mit dem übrigen Bundesgebiet einnimmt, verfügt über drei Flughäfen. In den Flughafenstädten befinden sich auch Bahnhöfe der Deutschen Bundesbahn. In ihrer weitaus überwiegenden Zahl liegen die Bahnhöfe der Deutschen Bundesbahn in Orten des Bundesgebiets, in denen es keine Großflughäfen gibt.

Gegenüber dem Jahre 1939, in dem der zivile Luftverkehr des damaligen Deutschen Reiches seinen Höchststand erreicht hatte, ist die Zahl der heute im Bundesgebiet liegenden und im Linienverkehr bedienten Flughäfen stark zurückgegangen. Kurz vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges wurden über dreißig Flughäfen im ehemaligen Reichsgebiet angeflogen, von denen zwanzig im jetzigen Bundesgebiet liegen.¹⁾ Die Flughäfen von Braunschweig, Dortmund, Essen-Mülheim, Flensburg, Freiburg im Breisgau, Friedrichshafen, Karlsruhe, Kiel, Mannheim, Münster und Saarbrücken dienen heute überwiegend privaten, nichtgewerblichen Zwecken und werden von Luftfahrtunternehmen nur in wenigen Fällen angeflogen. Die bestehenden Großflughäfen im Bundesgebiet haben heute einen Ausbauzustand erreicht, der den vor Kriegsausbruch bei weitem übertrifft.

Neben den Flughäfen gibt es im Bundesgebiet zur Zeit vier Landeplätze, die für den Linienverkehr mit Hubschraubern bestimmt sind. Diese Plätze befinden sich in den Städten Bonn, Dortmund, Duisburg und Köln. Der Linienverkehr zwischen diesen Landeplätzen ist wegen man-

1) Vergleiche Rudolf Hoffmann, Luftverkehr und Raumordnung, Band VIII der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Raum und Verkehr III, Bremen-Horn 1958, S. 56 und 57.

gelnder Rentabilität in der Vergangenheit mehr und mehr eingeschränkt und inzwischen vollkommen eingestellt worden. Auch der grenzüberschreitende Linienverkehr mit Belgien ist nach zehnjährigem Bestehen auf diesen Plätzen aufgegeben worden.¹⁾ Die belgische Luftverkehrsgesellschaft Sabena, die diese Flugdienste angeboten hat, verfolgte damit vor allem das Ziel, ihren von Brüssel ausgehenden großen Fluglinien Passagiere zuzuführen. Der Hubschrauber-Linienverkehr ist von Anfang an stark defizitär gewesen und ist im wesentlichen dem ertragsreicheren Mittel- und Langstreckenverkehr der Sabena zugute gekommen.

Außer den Hubschrauberplätzen gibt es im Bundesgebiet über 110 weitere Landeplätze, die im allgemeinen wenig ausgebaut sind und sich nur für den Betrieb mit kleineren Flugzeugmustern eignen.²⁾ Unter diesen Plätzen, die bislang überwiegend für private Zwecke genutzt und nur zu einem geringen Teil im gewerblichen Gelegenheitsverkehr angefliegen werden, befinden sich auch ehemalige Verkehrsflughäfen, die nach dem Kriege nicht mehr in das Flugliniennetz einbezogen worden sind. Gemessen an der Gesamtzahl der auf diesen Landeplätzen registrierten Flugzeugstarts betrug der im Jahre 1961 auf den Verkehr mit Privatflugzeugen entfallende Anteil rund 94,7 Prozent, während der gewerbliche Gelegenheitsverkehr dementsprechend nur mit etwa 5,3 Prozent beteiligt war.³⁾ Im gewerblichen Gelegenheitsverkehr starteten etwa 70 Prozent der Kleinflugzeuge zu Überland- und die restlichen 30 Prozent zu Platzflügen.

-
- 1) Vergleiche Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 79, vom 4. April 1966.
 - 2) Vergleiche Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, Band 22 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bad Godesberg 1961, S. 351.
 - 3) Die errechneten Prozentwerte beruhen auf Angaben des Statistischen Bundesamts über die Zahl der auf den Landeplätzen im Jahre 1961 registrierten Flugzeugstarts.

Neben den Flugplätzen ist die Flugsicherung ein weiterer sehr wichtiger Teil der Bodenorganisation im Luftverkehr. Ähnlich wie bei der Eisenbahn, die an die Einhaltung eines bestimmten Schienenwegs gebunden ist, wird der Luftverkehr und besonders der Fluglinienverkehr im Bundesgebiet nicht auf willkürlichen Routen, sondern auf von der Flugsicherung genau bestimmten und zugewiesenen Luftstraßen abgewickelt. Aufgabe der Flugsicherung ist es, Start und Landung der Luftfahrzeuge auf den Flughäfen möglichst reibungslos zu gewährleisten und darüber hinaus den Flugbetrieb im Luftraum zu lenken und zu überwachen.¹⁾ Nach den Regeln der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Air Organisation) überwacht die Flugsicherung zivile und militärische Luftfahrzeuge nur dann, wenn sie nicht nach Sicht-, sondern nach den sogenannten Instrumenten-Flugregeln (Instrument flight rules) gesteuert werden und sich in kontrollierten Lufträumen befinden.²⁾

Unter flugsicherungstechnischen Gesichtspunkten gliedert sich der Luftraum in vertikaler Richtung in den unteren Luftraum, der sich von der Erdoberfläche bis zu einer Höhe von 6000 Metern erstreckt, und den darüber liegenden oberen Luftraum, der von 6000 Meter bis zu unbegrenzter Höhe reicht. Soweit der Luftraum von dem Flugsicherungskontrolldienst überwacht wird, spricht man von dem kontrollierten Luftraum. Er umfaßt die Kontrollzonen und darüber hinaus die Nahverkehrsbereiche der

1) Vergleiche Paragraph 2, Absatz 2 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Flugsicherung, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 12, vom 27. März 1953, S. 70.

2) Siehe Werner Kreipe, Die Bodenorganisation der Zivilluftfahrt, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 14. Jahrgang, Heft 3, März 1962, S. 76.

Flughäfen sowie die Luftstraßen.¹⁾

Während die im Eisenbahnverkehr zu überwindenden Entfernungen zwischen den Bahnhöfen der Flughafenstädte wegen der Erdbundenheit der Gleisanlagen genau festzustellen sind, können die von den Luftfahrzeugen im Linienverkehr zwischen den Flughäfen zurückzulegenden Entfernungen nicht eindeutig ermittelt werden. Sie hängen unter anderem von der sich ändernden Wetter- und Verkehrslage in den überflogenen Gebieten sowie von den technischen Eigenschaften der benutzten Flugzeugtypen ab. Angaben über die Entfernungen, die sich im Linienverkehr zwischen den Flughäfen des Bundesgebiets ergeben, können nur an Hand der für Instrumenten-Flüge geltenden Funk-Navigations-Karten gemacht werden.

In Tabelle 1 auf Seite 24 sind die Luft-, Flug- und Eisenbahnlinien-Entfernungen für die Relationen zwischen den neun Flughafenstädten im Bundesgebiet ohne West-Berlin angegeben. Die Spalten 1 und 2 der Tabelle enthalten die 36 möglichen Verbindungen, die sich zwischen den Flughäfen dieser Städte ergeben. Diese Relationen sind nach den in Spalte 3 angegebenen Luftlinien-Ent-

1) Der in den Flughafenkontrollzonen überwachte Raum umschließt einen Verkehrsflughafen im allgemeinen kreisförmig mit einem Radius von 10 Kilometern. Die Nahverkehrsbereiche der Flughäfen sind so festgelegt, daß ein ungestörter Steigflug der auf die Strecke gehenden Luftfahrzeuge bis zum Eintritt in das sich anschließende Luftstraßennetz ermöglicht wird. Nach unten ist eine Luftstraße durch einen Sicherheitsabstand von mindestens 300 Meter über der höchsten Geländeerhebung, nach oben durch eine Höhe von maximal 6000 Meter begrenzt. In der Breite mißt eine Luftstraße 18 Kilometer. Der Luftverkehr in diesen Straßen wickelt sich in verschiedenen Etagen ab, wobei der zwischen ihnen bestehende Sicherheitsabstand 300 Meter nicht unterschreiten darf.-
Vergleiche Werner Kreipe, Die Bodenorganisation der Zivilluftfahrt, a. a. O., S. 75.

fernungen in der Weise geordnet, daß auf die Verbindungen mit den kleineren die mit den größeren Luftlinien-Entfernungen folgen. Die in die Spalten 4 und 5 der Tabelle aufgenommenen Flug- und Eisenbahnlinien-Entfernungen gelten für die kilometrisch kürzesten Luftstraßen und Schienenwege zwischen den Flughäfen beziehungsweise den Bahnhöfen der in Betracht kommenden Städte.

Die Fluglinien-Entfernungen sind nach vereinfachten Bedingungen errechnet worden und besitzen daher als Näherungswerte nur beschränkte Aussagekraft. Sie sind nach den im Oktober 1962 für Instrumenten-Flüge im unteren Luftraum geltenden Funk-Navigations-Karten ermittelt worden, ohne daß die Flughöhe dabei berücksichtigt wurde.¹⁾ Es handelt sich um Mittelwerte, die aus den für Hin- und Rückflug jeweils getrennt berechneten Fluglinien-Entfernungen gebildet und von Seemeilen in Kilometer umgerechnet worden sind.²⁾ Die Entfernungen, die für die kilometrisch kürzesten Eisenbahnlinienverbindungen zwischen den Bahnhöfen der Flughafenstädte angegeben sind, wurden nach den Teilstrecken-Entfernungen ermittelt, wie sie in den Streckenfahrplänen der Deutschen Bundesbahn ausgewiesen sind.³⁾ Die Eisenbahnlinien-Entfernungen, die sich auf den Verbindungen zwischen den Bahnhöfen der Städte Bonn und Köln einerseits und den Bahnhöfen der übrigen Flughafenstädte andererseits ergeben, sind als Durchschnittswerte in der Tabelle enthalten, um einen Vergleich mit den Fluglinien-Entfernungen zu ermöglichen.

-
- 1) Als Berechnungsunterlage diente die Funk-Navigations-Karte für den unteren Luftraum über der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von der Bundesanstalt für Flugsicherung in Frankfurt am Main, 1. Oktober 1962.
 - 2) Die Maßeinheit, die den Funk-Navigations-Karten zugrunde liegt, ist die Seemeile. Eine Seemeile ist gleich 1,852 Kilometer.
 - 3) Amtliches Kursbuch der Deutschen Bundesbahn für den Zeitraum vom 27. Mai bis 29. September 1962.

Wie die Tabelle zeigt, schwanken die Fluglinien-Entfernungen zwischen 82 Kilometer auf der Verbindung Düsseldorf - Köln / Bonn und 693 Kilometer auf der Verkehrsbeziehung Hamburg - München. Von den 36 möglichen Verbindungen zwischen den Flughäfen liegen 21 im Entfernungsbereich von 200 bis 500 Kilometer. Untergliedert man den zivilen Luftverkehr nach kurzen, mittleren und langen Strecken, so fällt der innerdeutsche Fluglinienverkehr zweifellos in den Bereich des Kurzstreckenverkehrs.¹⁾ Wie die bisherigen Untersuchungen zur Abgrenzung des Luftverkehrs in einzelne Entfernungsbereiche zeigen, sind befriedigende Lösungen nur dann zu erreichen, wenn solche Einteilungen dem jeweiligen Stand der Luftfahrzeugtechnik angepaßt werden. Nach eingehender Analyse zukünftiger Entwicklungstendenzen kommt Porger zu dem Ergebnis, daß die Entfernungsobergrenze für den Kurzstreckenverkehr in den nächsten Jahren zweckmäßigerweise bei etwa 900 Kilometer festgelegt wird.²⁾

Aus der Tabelle geht weiter hervor, daß die Fluglinien-Entfernungen auf allen Relationen zwischen den neun Verkehrsflughäfen größer sind als die Luftlinien-Entfernungen. Auf einzelnen Relationen ist der Unterschied,

- 1) Vergleiche Walther Lambert, Verkehrswirtschaftliche Fragen des Nahluftverkehrs, in: Der Verkehr in der wirtschaftlichen Entwicklung des Industriezeitalters, herausgegeben von Paul Berkenkopf, Düsseldorf 1961, S. 153, sowie Viktor Porger, Kurzstreckenluftverkehr in Europa - Stand und Entwicklungsaussichten, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für Paul Berkenkopf, herausgegeben von Hellmuth St. Seidenfus, Düsseldorf 1961, S. 79, ferner Edgar Rössger, Grundsätzliche Betrachtungen über die Entwicklung des Nahluftverkehrs, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 13. Jahrgang, Heft 3, März 1961, S. 75, weiterhin Werner Treibel, Grundsätze für Standortbestimmung und Planung von Verkehrsflughäfen, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 13. Jahrgang, Heft 1, Januar 1961, S. 7.
- 2) Vergleiche Viktor Porger, Kurzstreckenluftverkehr in Europa - heute und morgen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 36. Jahrgang, Heft 2, Juli 1965, S. 104.

Tabelle 1: Die Luftlinien-Entfernungen sowie die Entfernungen für die kilometrisch kürzesten Flug- und Eisenbahnlinienverbindungen zwischen den Flughäfen beziehungsweise den Bahnhöfen der Flughafenstädte im Bundesgebiet ohne West-Berlin

Verbindung		Kilometer-Entfernung		
von (nach)	nach (von)	Luft- linie	Flug- linie	Eisenbahn- linie
1	2	3	4	5
Düsseldorf	Köln/Bonn	54	82	57
Bremen	Hannover	91	112	122
Bremen	Hamburg	104	110	115
Hamburg	Hannover	133	171	178
Frankfurt	Köln/Bonn	137	209	206
München	Nürnberg	159	192	199
Frankfurt	Stuttgart	159	160	199
Nürnberg	Stuttgart	165	182	190
Düsseldorf	Frankfurt	189	261	263
Frankfurt	Nürnberg	191	211	238
München	Stuttgart	194	232	241
Düsseldorf	Hannover	241	297	279
Bremen	Düsseldorf	241	278	295
Hannover	Köln/Bonn	250	300	315
Bremen	Köln/Bonn	269	343	352
Frankfurt	Hannover	278	322	349
Köln/Bonn	Stuttgart	295	340	369
Frankfurt	München	311	346	413
Köln/Bonn	Nürnberg	320	387	443
Bremen	Frankfurt	335	400	471
Düsseldorf	Stuttgart	339	384	426
Düsseldorf	Hamburg	341	364	409
Hannover	Nürnberg	343	419	460
Hamburg	Köln/Bonn	365	422	466
Düsseldorf	Nürnberg	367	432	500
Frankfurt	Hamburg	411	447	527
Hannover	Stuttgart	420	459	538
Bremen	Nürnberg	426	488	582
Köln/Bonn	München	448	506	610
Hamburg	Nürnberg	467	548	638
Bremen	Stuttgart	487	524	660
Düsseldorf	München	500	550	667
Hannover	München	502	563	635
Hamburg	Stuttgart	554	579	716
Bremen	München	585	644	757
Hamburg	München	624	693	813

der durch das Luftstraßensystem bedingt ist, bei Flug- und Luftlinien-Entfernung recht erheblich. Zwischen den Flughäfen Frankfurt und Köln/Bonn zum Beispiel übersteigt die im Fluglinienverkehr zurückzulegende Entfernung um 53 Prozent die in Luftlinie gemessene Entfernung. Im Durchschnitt sind die Fluglinien-Entfernungen auf den 36 möglichen Relationen um etwa 17 Prozent größer als die Luftlinien-Entfernungen. Die Eisenbahnlinien-Entfernungen zwischen den Hauptbahnhöfen der neun Flughafenstädte bewegen sich zwischen 57 Kilometer auf der Verbindung Düsseldorf - Köln/Bonn und 813 Kilometer auf der Relation Hamburg - München. Mit 17 Verbindungen liegt fast die Hälfte der 36 möglichen Relationen im Entfernungsbereich zwischen 200 und 500 Kilometer. Ein Vergleich von Eisenbahn- und Fluglinien-Entfernungen zeigt erstaunlicherweise, daß nicht in jedem Fall die in den Luftstraßen zurückzulegenden Entfernungen kleiner sein müssen als die auf den Schienenwegen. Das gilt in verstärktem Maße, wenn man berücksichtigt, daß die Flughöhe nicht in die Berechnung der Fluglinien-Entfernungen einbezogen worden ist. Im Durchschnitt sind die Eisenbahnlinien-Entfernungen auf den 36 möglichen Relationen um nur etwa 9 Prozent größer als die Fluglinien-Entfernungen.

b) Zukünftige Ausbau- und Erweiterungstendenzen

Seit einiger Zeit mehrten sich in der Bundesrepublik Stimmen, die sich für die Einrichtung eines sogenannten Nahluftverkehrs einsetzen.¹⁾ Diese Pläne wurden anfangs weniger unter ökonomischen als vielmehr unter technischen Gesichtspunkten erörtert und in der öffentlichen Diskussion nachdrücklich vertreten. Inzwischen ha-

1) Vergleiche Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, a. a. O., S. 350.

ben sich einige Industrie- und Handelskammern sowie eine Reihe von Kommunen mit diesen Plänen angefreundet. Da der gesamte Flugreiseverkehr im Bundesgebiet als ein Luftverkehr über kürzere Distanzen anzusehen ist, erscheint es der Gesamtübersicht wenig förderlich, wenn neben Kurzstreckenverbindungen auch noch Nahluftverkehre unterschieden werden. Worum es bei den Plänen für einen "Nahluftverkehr" im Bundesgebiet geht, ist im Grunde nichts anderes als die Ausdehnung des bestehenden Streckennetzes auf weitere Verbindungen. Dabei wird in erster Linie nicht daran gedacht, zusätzliche Verbindungen zwischen den neun Verkehrsflughäfen einzurichten. Vielmehr ist beabsichtigt, einen Teil der vorhandenen und eine Reihe von neu zu errichtenden Landeplätzen in das binnenländische Luftverkehrsnetz einzubeziehen.

Soweit es sich um bereits bestehende Landeplätze handelt, ist bei Eingliederung in das übrige Flugliniennetz mit teilweise beträchtlichen Investitionen zu rechnen. Dies gilt besonders für jene Plätze, bei denen die vorhandenen Pisten und besonders die flugsicherungstechnischen Einrichtungen bisher wenig ausgebaut sind. Da die technischen Anlagen auf diesen Plätzen vielfach veraltet und bei Aufnahme von Linienverbindungen größtenteils nicht weiter verwendbar sind, dürften die Kosten für den Ausbau von Rollfeldern, Abfertigungsgebäuden und flugsicherungstechnischen Einrichtungen nicht wesentlich niedriger liegen, als es bei Neubauten der Fall ist.

Obwohl über den voraussichtlich zu erwartenden Verkehrsbedarf vielfach nicht einmal grobe Vorstellungen, geschweige denn genauere Angaben bestehen, scheuen einzelne Länder und Gemeinden bei ihren Planungen nicht davor zurück, große Investitionsrisiken einzugehen und den Bau von Flugplätzen aus öffentlichen Mitteln zu finan-

zieren. Nur in wenigen Fällen wurde bisher dazu übergegangen, den voraussichtlichen Bedarf nach zusätzlichen Flugverbindungen durch Marktbefragungen festzustellen.¹⁾ Trotz der Unverbindlichkeit solcher Befragungen hat sich herausgestellt, daß nur wenige Verbindungen zwischen den im einzelnen vorgesehenen Flugplätzen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in den kommenden Jahren gerechtfertigt sind.²⁾ Besonders bei kleineren Gemeinden spielen Prestigeüberlegungen bei der Planung eigener Flugplätze offenbar eine große Rolle. Sofern diese Vorhaben zukünftig verwirklicht und aus öffentlichen Mitteln von Ländern und Gemeinden finanziert werden, sind Konkurrenzverfälschungen gegenüber der Eisenbahn zweifellos die Folge.

Auch die Deutsche Bundesbahn trägt sich mit der Absicht, weitreichende Investitionsprogramme zu verwirklichen. Im Unterschied zu den Plänen im Luftverkehr, mit denen eine Erweiterung des bestehenden Flugliniennetzes angestrebt wird, möchte die Deutsche Bundesbahn - zumindest vorerst - keine zusätzlichen Strecken einrichten, sondern bereits vorhandene für höhere Fahrgeschwindigkeiten ausbauen. Pläne der Deutschen Bundesbahn, einen technisch neuartigen Schnellverkehr auf der Schiene zu verwirklichen und neben den bestehenden Fernverbindungen zusätzliche Strecken für hohe Geschwindigkeiten zu bauen, haben in der Vergangenheit verschiedentlich eine Rolle gespielt und werden trotz großer Investitionskosten bei geringen wirtschaftlichen Erfolgsaussichten auch heute noch von der Eisenbahn weiter diskutiert. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium, der zu verschiedenen Projekten für einen Schienenschnellverkehr in Sonderbauart Stellung genommen hat,

1) Vergleiche "1500 Betriebe am Nahluftverkehr interessiert", in: Blick durch die Wirtschaft, 5. Jahrgang, Nr. 129, vom 5. Juni 1962.

2) Vergleiche "Nahluftverkehr auf Probe", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 122, vom 28. Mai 1963.

kommt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, daß solche Vorhaben "technisch möglich, ökonomisch jedoch unter keinen Umständen vertretbar" sind.¹⁾

Tatsächlich konzentrieren sich die Planungen der Deutschen Bundesbahn gegenwärtig darauf, anstelle von neu zu errichtenden Schnellverkehrsstrecken bestehende Hauptverbindungen für Geschwindigkeiten bis zu 200 Kilometer in der Stunde auszubauen. Auf der Strecke zwischen München und Augsburg ist dies inzwischen bereits geschehen. Bei den übrigen Strecken sind auf einigen Teilabschnitten bisher Höchstgeschwindigkeiten von 140 und in Ausnahmefällen von 160 Kilometer in der Stunde möglich. Bei Beschleunigung des Schienenverkehrs bis zu 200 Kilometer in der Stunde wird die Eisenbahn nicht ohne größere Veränderungen der bestehenden Bahnanlagen auskommen. Mit teilweise erheblichen Aufwendungen ist vor allem dann zu rechnen, wenn sämtliche Hauptverkehrsstrecken den erhöhten Geschwindigkeitsanforderungen angepaßt werden sollen. Eine Reihe von Streckenabschnitten, deren Kurven zur Zeit einen zu kleinen Krümmungsradius aufweisen, müssen begradigt, schienengleiche Übergänge beseitigt, Gleisanlagen innerhalb einiger Bahnhöfe umgebaut, ein kleiner Teil elektrifizierter Strecken verlegt und nicht zuletzt der Oberbau und das Signalwesen überprüft und verbessert werden.²⁾ Von der Bundesbahn sind rund 3200 Kilometer für den geplanten Schnellverkehr auf der Schiene vorgesehen.³⁾ Das Projekt soll nach

-
- 1) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Gruppe A - Verkehrswirtschaft -, Weiterentwicklung des Schnellverkehrs auf der Schiene, Heft 10 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats, Bad Godesberg 1964, S. 18.
 - 2) Vergleiche Walter Hamm, Schnellzüge mit zweihundert Kilometer in der Stunde, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 80, vom 4. April 1963.
 - 3) Vergleiche Hans Geitmann, Der Vorstoß der Schiene in hohe Geschwindigkeiten, in: Die Bundesbahn, 39. Jahrgang, Heft 16, August 1965, S. 572 ff.

Ansicht der Eisenbahn in einzelnen Stufen verwirklicht werden.

Ob diese Pläne in vollem Umfang realisiert werden, ist im Augenblick keineswegs sicher. Die Deutsche Bundesbahn hat in der Vergangenheit verschiedentlich an den Bund appelliert, die beträchtlichen Kosten für diese Investitionsvorhaben auf öffentliche Haushalte zu übernehmen.¹⁾ Die Eisenbahn hält es für unwahrscheinlich, den Kapitaldienst für solche Investitionen über den Fahrpreis zu erwirtschaften.²⁾ Nach vorläufigen Schätzungen sollen die Umbaukosten in der Größenordnung zwischen fünf und zehn Milliarden DM liegen.³⁾ Bisher hat der Bund wenig Bereitschaft erkennen lassen, den Forderungen der Eisenbahn nachzukommen. Sofern der Bund seine Einstellung zu dieser Frage in absehbarer Zeit ändern sollte und die Wünsche der Eisenbahn respektierte, würden weitere Bestrebungen unglaublich, Wegesubventionen - soweit sie in anderen Verkehrszweigen noch bestehen - zukünftig abzubauen und finanzielle Konkurrenzverfälschungen insoweit zu beseitigen.

Die Aussichten, den geplanten Schnellverkehr auf der Schiene aus selbst erwirtschafteten Mitteln zu finanzieren, sind bei der Eisenbahn um so günstiger, je mehr das Unternehmen dazu übergeht, den Verkehr auf den Hauptverkehrsstrecken zu intensivieren und gleichzeitig mit dem Abbau unrentabler Kapazitäten auf Nebenstrecken zu beginnen. Diesen Standpunkt hat sich die Deutsche Bun-

-
- 1) Vergleiche Hans Geitmann, Der Vorstoß der Schiene in hohe Geschwindigkeiten, a. a. O., S. 572 ff.
 - 2) Vergleiche Hans Geitmann, Auch die Eisenbahn muß schneller werden, in: Die Bundesbahn, 37. Jahrgang, Heft 1/2, Januar 1963, S. 4.
 - 3) Vergleiche "Die Bundesbahn plant ein Schnellverkehrsnetz", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 163, vom 17. Juli 1962.

desbahn nach anfänglichen Widerständen inzwischen weitgehend zu eigen gemacht. In einem Bericht, der im Auftrag der Bundesregierung im September 1964 erstattet wurde, hat der Vorstand der Deutschen Bundesbahn konkrete Vorstellungen entwickelt, wie die finanzielle Lage des Unternehmens zukünftig verbessert werden kann. Unter dem Stichwort "Rückzug aus der Fläche" hat der Vorstand in seiner Schrift keinen Zweifel daran gelassen, daß die finanzielle Gesundung der Eisenbahn nur unter drastischen Kapazitätseinschränkungen zu erreichen ist. Im einzelnen wird vorgeschlagen, den Betrieb in defizitären Teilbereichen nicht nur im Reisezugdienst einschließlich des Expresgutverkehrs, sondern darüber hinaus auch im Stückgut- und Wagenladungsverkehr soweit wie möglich einzustellen. Speziell im Reisezugverkehr ist vorgesehen, Strecken von insgesamt 7000 bis 8000 Kilometer Länge zukünftig stillzulegen. Dies sind etwa 25 bis 28 Prozent der heutigen Betriebslänge im Reisezugdienst. Von der Stilllegung würden überwiegend Nebenstrecken betroffen, bei denen die Abwanderung von der Schiene auf die Straße in den vergangenen Jahren weit fortgeschritten ist.¹⁾

Obwohl die Nachfrage in Randbezirken des Schienennetzes nicht nur im Personen-, sondern auch im Güterverkehr stark zurückgegangen und die Aufrechterhaltung des Eisenbahnbetriebs auf unrentablen Nebenstrecken unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht länger gerechtfertigt ist, haben sich weite Teile der Bevölkerung gegen die Pläne der Deutschen Bundesbahn ausgesprochen. Dabei hat sich gezeigt, daß die Ansicht von der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung im Eisenbahnverkehr nach wie vor weit verbreitet ist. Dies ist um so erstaunlicher,

1) Zu den Angaben dieses Absatzes vergleiche Deutsche Bundesbahn, Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, Folge '13 der Schriftenreihe der Deutschen Bundesbahn, Darmstadt 1964, S. 31 ff.

als weite Bevölkerungskreise aus dem Beförderungsangebot in abgelegenen Teilen des Schienennetzes keinen oder keinen nennenswerten Nutzen ziehen, bei Aufrechterhaltung des Schienenverkehrs auf diesen Strecken aber in zunehmendem Maße zur Deckung der Defizite aus Steuermitteln herangezogen werden. Inzwischen hat die Bundesregierung eine Grundsatzentscheidung herbeigeführt, nach der im Laufe der nächsten Jahre insgesamt 8000 Kilometer des Schienennetzes stillgelegt werden sollen.¹⁾

2. Die Beförderungsmittel

Zusammen mit den Verkehrswegen bilden die Beförderungsmittel die wichtigste Grundlage für die technische Abwicklung des Eisenbahn- und Flugreiseverkehrs. Eisenbahn- und Luftfahrzeuge unterscheiden sich vor allem in Antriebskraft und Beförderungskapazität.

a) Die Eisenbahn- und Luftfahrzeuge

Zur Zugförderung verwendet die Deutsche Bundesbahn gegenwärtig Dampflokomotiven, elektrische Triebfahrzeuge und Diesellokomotiven. Wie in der Vergangenheit sollen auch zukünftig Dampflokomotiven mehr und mehr durch Elektro- und Dieseltriebfahrzeuge ersetzt werden. Der Rationalisierungserfolg, der sich bei Übergang von Dampf- auf Diesel- und Elektrobetrieb erreichen läßt, schlägt sich vor allem in niedrigeren Kosten für die Zugförderung und höherer technischer Leistungsfähigkeit nieder. Die Diesel- und besonders die Elektrolokomotiven besitzen im Vergleich zu den Dampflokomotiven ein größeres Anzugs- und Beschleunigungsvermögen und zeichnen sich durch eine hohe Dauergeschwindigkeit aus. Gegenüber den Diesellokomotiven, die auf weniger stark befahrenen Strecken und im Rangierdienst am kostengün-

1) Vergleiche Dieter Vogel, Mit der Gesundung der Bundesbahn wird Ernst gemacht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 22, vom 27. Januar 1966.

stigsten einzusetzen sind, ist mit den elektrischen Triebfahrzeugen auf den Hauptverkehrsstrecken die größte Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Die Kosten für den elektrischen Zugbetrieb, der umfangreiche ortsfeste Anlagen für die Stromzuführung vom Kraftwerk bis zur Lokomotive voraussetzt, fallen bei einer Zugeinheit um so weniger ins Gewicht, je stärker die elektrifizierten Strecken befahren werden.

Das Typenprogramm der elektrischen Triebfahrzeuge umfaßt bei der Deutschen Bundesbahn gegenwärtig drei Baureihen, aus denen durch Änderung der Übersetzungsverhältnisse eine vierte entstanden ist. Viele Bauteile haben die einzelnen Lokomotivtypen gemeinsam, was sich auf die Ersatzteilhaltung besonders günstig auswirkt. Für den Schnellzugdienst wurden die Lokomotiven der Baureihe E 10 geschaffen. Sie erreichen eine Höchstgeschwindigkeit von 150 Kilometer in der Stunde. Für den im Jahre 1962 in Dienst gestellten "Rheingold-Zug" wurden einige Lokomotiven der Baureihe E 10 mit Getrieben ausgerüstet, die eine Höchstgeschwindigkeit von 160 Stundenkilometer ermöglichen.¹⁾

Für den Fernreiseverkehr mit Dieseltriebfahrzeugen wurden die Lokomotiven der Serie V 200 entwickelt. Ihre Spitzengeschwindigkeit liegt bei 140 Kilometer in der Stunde. Hinzu kommen neuerdings die Diesellokomotiven der Baureihe V 320, die im Reisezugverkehr 160 Stundenkilometer erreichen. Diese Lokomotiven können später in der Weise umgebaut werden, daß sie für Spitzengeschwindigkeiten von 180 und mehr Stundenkilometer zu verwenden sind. Neben den Diesellokomotiven, die mit Reisezugwa-

1) Zu den Angaben über die elektrischen Triebfahrzeuge vergleiche Kurt Bauermeister, Die Entwicklung des elektrischen Zugbetriebs, in dem von der Deutschen Bundesbahn herausgegebenen Sonderheft: Mit neuer Kraft - Elektrifizierung und Dieselmotoren bei der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt am Main und Bonn 1961, S. 22 ff.

gen der Regelbauart zu Zugeinheiten zusammengestellt werden können, besitzt die Deutsche Bundesbahn Dieseltriebzüge. Sie bestehen aus Maschinen und Reisezugwagen besonderer Bauart, die eine in sich geschlossene Betriebseinheit bilden. Für den Fernreiseverkehr stehen der Deutschen Bundesbahn zur Zeit die Dieseltriebzüge der Baureihe VT 08 und VT 11 zur Verfügung. Diese mehrteiligen Triebzüge erreichen eine Höchstgeschwindigkeit von 140 Stundenkilometer und können späterhin bei Bedarf noch auf höhere Betriebsgeschwindigkeiten bis zu 180 und mehr Stundenkilometer umgestellt werden. Mit Verwendung von Dieseltriebzügen verfolgte die Deutsche Bundesbahn vor allem das Ziel, im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Fernreiseverkehr die Dampflokomotive alsbald zu ersetzen. Die Triebzüge der Baureihe VT 11 werden im sogenannten Trans-Europ-Express-Verkehr ("TEE-Verkehr") eingesetzt.¹⁾ Mit fortschreitender Elektrifizierung von Eisenbahnstrecken im Bundesgebiet ist die Deutsche Bundesbahn in ihrem "TEE-Verkehr" dazu übergegangen, neben den genannten Dieseltriebzügen auch Züge mit elektrischem Antrieb zu verwenden.

Die modernen Schnellzugwagen der Deutschen Bundesbahn zeichnen sich durch ein hohes Maß an Reisekomfort aus. Die Abteile haben bei den neuen 26,4 Meter langen Schnellzugwagen auch in der zweiten Beförderungsklasse nur sechs Plätze. Die Sitze sind gepolstert, lassen sich ausziehen und dadurch der Körpergröße und der gewünschten Körperhaltung anpassen. Die Entlüftungs- und Heizungsanlagen sowie die sanitären Einrichtungen sind bei den neuen Schnellzugwagen erheblich verbessert worden. Durch den ruhigen Lauf dieser Wagen werden lästige Fahrgeräusche weitgehend vermieden. Eine große Zahl der Schnellzugwagen ist mit einem Telefonanschluß versehen

1) Zu den Angaben über die Dieseltriebfahrzeuge vergleiche Walter Zuhn, Die Entwicklung der Dieseltriebfahrzeuge, in dem von der Deutschen Bundesbahn herausgegebenen Sonderheft: Mit neuer Kraft - Elektrifizierung und Dieselmotrieb bei der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 60 ff.

und verfügt über besondere Schreibabteile. Die Speise-, Schlaf- und Liegewagen sowie die Doppelstockwagen für den Autotransport ergänzen den Schnellzugwagenpark. Seit Sommer 1962 hat die Deutsche Bundesbahn in den neuen "Rheingold-Zug" einen Aussichtswagen aufgenommen. Wie eine Reihe von Fernschnellzügen führen die "TEE-Züge" nur die erste Wagenklasse.¹⁾

Während es im Eisenbahnverkehr möglich ist, eine Zug-einheit aus mehreren Fahrzeugen zusammenzustellen, wobei das Antriebsaggregat entweder mit einem Transportgefäß verbunden ist oder ein besonderes Fahrzeug darstellt, besteht eine Beförderungseinheit im Luftverkehr nur aus einem Fahrzeug, das gleichzeitig Antriebs- und Transportgefäß ist. Neben den Luftfahrzeugen, die in herkömmlicher Weise mit Kolbenmotoren ausgestattet sind, bestimmen die Gasturbinenflugzeuge immer mehr das Bild des innerdeutschen, vor allem aber des grenzüberschreitenden Luftverkehrs. Flugzeuge mit Gasturbinen wurden erstmals zu Beginn der fünfziger Jahre in den zivilen Luftverkehr eingeführt. Triebwerke dieser Art sind heute in den beiden Formen der Luftschrauben-Gasturbinen oder Propellerturbinen und der Strahl-Gasturbinen anzutreffen, die auch als Düsenmotore bezeichnet werden.²⁾

1) Zu den Angaben über die Reisezugwagen vergleiche Günther Wiens, Die Maschinentechnik der Deutschen Bundesbahn 1957 bis 1962, in: Die Bundesbahn, 36. Jahrgang, Heft 7/8, April 1962, S. 315 f.

2) Bei den Luftschrauben-Gasturbinen (abgekürzt PTL-Triebwerke oder Turboprop-Triebwerke) wird die angesaugte Luft verdichtet, Brennstoff zugeführt und nach der Verbrennung mit höherem Energiegehalt einer Turbine zugeleitet. Diese treibt außer dem Verdichter eine Luftschraube an. Durch den Abgasstrahl wird ein zusätzlicher Schub erzeugt. Gegenüber den PTL-Triebwerken unterscheiden sich die Strahl-Gasturbinen (abgekürzt TL-Triebwerke oder Turbo-Jet-Triebwerke) vor allem dadurch, daß die Turbine keinen Propeller antreibt. Die Verbrennungsgase treten hinter der Turbine durch eine Düse mit hoher Geschwindigkeit ins Freie aus und erzeugen dabei die Vortriebs- oder Schubkraft.

Die Strahltriebwerke-Flugzeuge, die den Luftfahrtunternehmen gegenwärtig zur Verfügung stehen, eignen sich besonders für den oberen, die Flugzeuge mit Propellertriebwerken für den mittleren und die mit Kolbenmotoren für den unteren Geschwindigkeitsbereich.¹⁾ Mit den Düsenflugzeugen werden im Passagierverkehr zur Zeit Reisegeschwindigkeiten bis zu 1000, mit den Luftschraubengasturbinen-Flugzeugen bis zu 650 und mit den Propeller-Kolbenmotoren-Flugzeugen bis zu 550 Kilometer in der Stunde erzielt.²⁾

Der Treibstoffverbrauch der Strahltriebwerke-Flugzeuge ist im allgemeinen größer als der von Propellermaschinen. Er ist darüber hinaus bei den einzelnen Flugzeugtypen je nach der Flughöhe unterschiedlich. Die für den Kraftstoffverbrauch günstigste Flughöhe liegt bei den derzeit im zivilen Luftverkehr verwendeten Strahltriebwerke-Flugzeugen zwischen 9000 und 12000 Meter, bei den Flugzeugen mit Propellerturbinen zwischen 6000 und 9000 Meter und bei den Flugzeugen mit Kolbenmotoren zwischen 5000 und 8000 Meter.³⁾ Wie sehr sich ein Flug verteuert,

-
- 1) Die Luftschrauben-Triebwerke, deren Propeller eine relativ große Luftmasse erfassen und die daher nur wenig beschleunigen, sind für den mittleren und unteren Geschwindigkeitsbereich besser geeignet als die heute verwendeten Strahltriebwerke, die einer kleinen Luftmasse eine größere Ausstoßgeschwindigkeit erteilen und denen deswegen die höheren Geschwindigkeiten vorbehalten bleiben. Gegenüber den Flugzeug-Kolbenmotoren, die immer mit Propeller ausgerüstet sind, lassen sich mit den Luftschraubengasturbinen etwas höhere Geschwindigkeiten erzielen, weil der Abgasstrahl dieser Triebwerke zusätzlich einen Schub erzeugt.- Vergleiche hierzu "Turbo-Triebwerke der Gegenwart", in: Interavia, 5. Jahrgang, Heft 8 - 9, 1950, S. 473.
 - 2) Vergleiche Hans M. Bongers, Luftverkehr mit Turbinenflugzeugen, Heft 7 der Schriftenreihe des Luftfahrtbeirats beim Bundesminister für Verkehr, Hof 1960, S. 7.
 - 3) Bei gleichbleibender Fluggeschwindigkeit nimmt mit zunehmender Flughöhe sowohl der Flugzeugwiderstand gleich Triebwerkschub als auch der erforderliche Energieaufwand entsprechend der Luftdichte ab. Zur Erzielung des geringsten Kraftstoffverbrauchs je Kilometer Strecke müssen Strahltriebwerke-Flugzeuge daher möglichst

wenn eine Düsenmaschine heutiger Bauart in niedrigen Höhen geflogen wird, zeigt das nachstehende Beispiel: Eine Maschine mit Strahlturbinen-Antrieb, die auf der Nordatlantikroute nur eine Stunde lang gezwungen wird, in niedriger Höhe zu fliegen, kommt mit einem Treibstoffvorrat an, der unter der vorgeschriebenen Sicherheitsgrenze liegt, so daß das Anfliegen eines Ausweichhafens in Frage gestellt wird.¹⁾ Wegen der hohen Reisegeschwindigkeiten, die bei geringstem Kraftstoffverbrauch nur in großen Höhen zu erreichen sind, finden die bisher in den Passagierverkehr eingeführten Strahlturbinen-Flugzeuge auf mittleren und besonders auf langen und weiten Strecken ihr wirtschaftlichstes Betätigungsfeld. Demgegenüber sind die Propellerflugzeuge, die vor allem im Drosselflug auf niedrigeren Höhen wenig Treibstoff benötigen, im Mittel- und Kurzstreckenverkehr insoweit kostengünstiger einzusetzen.

Gegenüber dem Propellerfluggerät besitzen die großen Düsenflugzeuge heute im allgemeinen eine geringere Startleistung sowie ein größeres Start- und Landegewicht. Sie erfordern daher bei den Flughäfen längere und belastungsfähigere Start- und Landebahnen. Als sich die Luftverkehrsgesellschaften in den vergangenen Jahren dazu entschlossen, Düsenflugzeuge in großer Zahl auf Grund staatlicher Finanzierungszusagen zu bestellen, reagierten die Flughafenverwaltungen in der Bundesrepublik wie auch in anderen Ländern mit umfangreichen Investitionsvorhaben. Sie dienten dem Zweck, die Start- und Landebahnen, die

3) in großer Höhe geflogen werden. Für Propellerflugzeuge empfehlen sich wegen des geringer werdenden Schrauben-Wirkungsgrades bei abnehmender Luftdichte mittlere und untere Flughöhen.- Vergleiche "Turbo-Triebwerke der Gegenwart", a. a. O., S. 473.

1) Vergleiche Gerd Ulrich, Der Luftverkehr stellt neue Aufgaben, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 14. Jahrgang, Heft 8, August 1962, S. 278 und 279.

Flughafenvorfelder, die Abfertigungsgebäude sowie sonstige technische Einrichtungen dem neuen Fluggerät anzupassen. Die erforderlichen Umbauarbeiten wurden auch alsbald in die Wege geleitet und sind bis heute noch nicht vollkommen abgeschlossen. Um die beträchtlichen Umstellungskosten, die zum größten Teil aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden, so niedrig wie möglich zu halten und um ein größeres Maß an Arbeitsteilung zwischen den deutschen Flughäfen zu erreichen, wurde verschiedentlich vorgeschlagen, neben zwei oder drei Großflughäfen eine Reihe von kleineren Flugplätzen im Bundesgebiet zu schaffen.¹⁾ Diese Pläne, mit denen man sowohl dem innerdeutschen wie auch dem grenzüberschreitenden kontinentalen und interkontinentalen Luftverkehr hätte Rechnung tragen können, sind im Bundesgebiet auf wenig Gegenliebe gestoßen. Statt dessen zog man es vor, die Mehrzahl der vorhandenen Flughäfen im Bundesgebiet in großzügiger Weise mit Steuergeldern zu Großflughäfen für den Strahlverkehr auszubauen, von denen bisher nur wenige, an der Spitze der Flughafen von Frankfurt am Main, eine größere Verkehrsbedeutung erlangt haben.

Nicht nur an die Flughäfen, sondern auch an die technischen und organisatorischen Einrichtungen der Flugsicherung werden bei der Verwendung von Düsenflugzeugen erhöhte Anforderungen gestellt. Sie ergeben sich vor allem aus den unterschiedlichen Geschwindigkeiten dieser Flugzeuge gegenüber denen mit Propellerantrieb, dem hohen Treibstoffverbrauch in niederen Flughöhen und aus der Notwendigkeit, ohne lange Wartezeiten landen zu müssen.²⁾ Welche Anforderungen an die mit der Flugsiche-

1) Siehe hierzu Walter Hamm, Flughafenpolitik auf Abwegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 22, vom 25. September 1961.

2) Vergleiche Rudolf Lange, Flughafenbau und Entwicklung der Düsenverkehrsflugzeuge, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 8. Jahrgang, Heft 15, August 1956, S. 337.

rung betrauten Stellen allein bei Einsatz von Strahl-
turbinen-Flugzeugen gestellt werden, zeigt das folgen-
de Beispiel: Bei Düsenflugzeugen, die mit etwa gleich
hoher Geschwindigkeit von 950 Kilometer in der Stunde
aufeinander zufliegen und die in etwa zehn Kilometer
Entfernung auf gleicher Höhe und gleichem Kurs in Sicht-
weite kommen, bleibt nur noch $1 \frac{3}{4}$ Sekunden Zeit, um
auszuweichen und einen Zusammenstoß vermeiden zu kön-
nen.¹⁾ Hieraus ist zu ersehen, daß die Flugsicherung
mit wachsenden Fluggeschwindigkeiten zunehmende Bedeu-
tung erlangt.²⁾

Der Flugsicherungskontrolldienst im Bundesgebiet ist be-
reits heute in den Hauptzeiten des Flugbetriebs Über-
lastet.³⁾ Neben dem Mangel an qualifizierten Arbeits-
kräften ist hierfür vor allem die unzureichende Ausrü-
stung mit flugsicherungstechnischen Anlagen verantwort-
lich zu machen. Die große Flugdichte, die unterschied-
lichen Geschwindigkeiten und Flughöhen der über dem
Bundesgebiet eingesetzten Zivil- und Militärflugzeuge
machen es dringend erforderlich, den Flugsicherungs-
kontrolldienst zu automatisieren, elektronische Rechen-

-
- 1) Vergleiche Hans M. Bongers, Luftverkehr mit Turbinen-
flugzeugen, a. a. O., S. 19.
 - 2) Schon bahnt sich eine Entwicklung an, bei der vom Jah-
re 1970 an mit Flugzeugen von zwei- und dreifacher
Schallgeschwindigkeit zu rechnen ist. Diese Verkehrs-
flugzeuge, die in Höhen von etwa 20000 Meter und mehr
fliegen und voraussichtlich Geschwindigkeiten zwi-
schen 2300 und 3200 Kilometer in der Stunde erreichen
werden, sollen gegenüber dem heute verwendeten Düsen-
fluggerät keine wesentlich höheren Anforderungen an
die Start- und Landebahnen der Flughäfen stellen. Hin-
gegen werden die vorhandenen flugsicherungstechni-
schen Einrichtungen bei diesen Geschwindigkeiten und
in diesen Flughöhen nicht mehr ausreichen.- Verglei-
che Wilhelm Seuß, Ein Pfeil mit hundert Passagieren,
in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 295, vom 19.
Dezember 1962.
 - 3) Siehe Cünther Leicher, Ist der Luftraum bereits zu
klein geworden? in: Mainzer Allgemeine Zeitung, 112.
Jahrgang, Nr. 133, vom 9. Juni 1962.

maschinen einzuführen und das Radarsystem zu vervollkommen. Wie sehr es heute darauf ankommt, daß die Flugsicherungskontrollstellen möglichst schnell die wichtigsten Flugdaten registrieren und weiterverarbeiten, wird bei dem relativ engräumigen Gebiet der Bundesrepublik besonders deutlich. So benötigen Düsenmaschinen, die mit Geschwindigkeiten von nahezu 1000 Kilometer in der Stunde geflogen werden, nur eine Stunde, um das Bundesgebiet von Norden nach Süden, und noch keine 25 Minuten, um es von Osten nach Westen überqueren zu können. Das sogenannte Sekundär-Radar macht es möglich, Flugzeuge in wesentlich geringeren zeitlichen und räumlichen Abständen an den Himmel zu entsenden, als dies bei dem gegenwärtigen Radarsystem in der Bundesrepublik der Fall ist.¹⁾ Die Einführung von neuen flugsicherungstechnischen Verfahren macht eine Koordinierung der einzelnen Maßnahmen in den verschiedenen Ländern erforderlich.²⁾

Die Sicherheit und Zuverlässigkeit im Luftverkehr wird einstweilen dadurch beeinträchtigt, daß bei ungünstigen Witterungs- und Sichtverhältnissen sogenannte Blindlandungen im allgemeinen Luftverkehr bislang nicht mög-

1) Einzelheiten zum "Sekundär-Radar" siehe Günther Leicher, Ist der Luftraum bereits zu klein geworden? in: Mainzer Allgemeine Zeitung, 112. Jahrgang, Nr. 133, vom 9. Juni 1962.

2) Eine auf den nationalen Bereich beschränkte Flugsicherung ist vor allem in Europa wegen der kleinräumigen Staatsgebiete kaum mehr aufrechtzuerhalten. Daher haben sich die benachbarten Staaten schon vor einiger Zeit darüber verständigt, eine "Europäische Organisation für die Sicherheit der Luftfahrt" ("Eurocontrol") ins Leben zu rufen. Die Aufgabe von "Eurocontrol" bestand zunächst darin, die nationalen Bestimmungen der beigetretenen Staaten über die Flugsicherungskontrolle der Zivil- und Militärluftfahrt zu koordinieren. Der Vereinigung gehören die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Frankreich und die Benelux-Staaten an.- Vergleiche "Internationale Flugsicherung", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 87, vom 13. April 1963.

lich sind. Die amerikanische Bundesluftfahrtbehörde ("Federal Aviation Agency") schätzt den witterungsbedingten Einnahmeausfall, den Luftfahrtunternehmen im binnenländischen Fluglinienverkehr der Vereinigten Staaten erlitten haben, allein im Jahre 1963 auf etwa 67 Millionen Dollar.¹⁾ Diese finanziellen Einbußen seien überwiegend auf den bisherigen Mangel an geeigneten Blindlandeverfahren zurückzuführen. Wegen schlechter Witterungseinflüsse sind zahlreiche Verspätungen, zeitraubende Umwege, häufige Umleitungen nach anderen Flugplätzen sowie das völlige Auflassen an sich vorgesehener Flugverbindungen bislang vielfach unvermeidlich. Entwicklungsarbeiten an zukünftigen Blindlandeverfahren sind vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Großbritannien in vollem Gange. Bei Versuchen mit den neuen Landesystemen sind in der Vergangenheit bereits gute Ergebnisse erzielt worden.²⁾

Grundlegende Verbesserungen bei den flugsicherungstechnischen Einrichtungen sind im Bundesgebiet zukünftig nicht länger aufschiebbar. Mit der Automatisierung einzelner Teilbereiche wurde in den vergangenen Jahren bereits begonnen. Diese Maßnahmen müssen zukünftig in verstärktem Umfang fortgesetzt werden, wenn ein Höchstmaß an Sicherheit für die Passagiere und die Bevölkerung in den überflogenen Gebieten erreicht werden soll. Genaue Angaben über die Gesamthöhe der erforderlichen Investitionen lassen sich im Augenblick nicht machen. Erhebliche finanzielle Anstrengungen sind unvermeidlich, wenn die Flugsicherung - besonders bei Verwirklichung von Blindlandeverfahren - den erhöhten Anforderungen des Düsenzeitalters angepaßt werden soll. Vor allem in

1) Vergleiche W. Büdeler, Die Sicherung des Düsenluftverkehrs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 105, vom 7. Mai 1963.

2) Vergleiche Walther Lambert, Verkehrswirtschaftliche Fragen des Nahluftverkehrs, a. a. O., S. 161.

Luftträumen mit großer Flugdichte wie im Bundesgebiet, wo Maschinen mit stark voneinander abweichenden Flugeigenschaften eingesetzt werden, ist dem Ausbau der Flugsicherung vor anderen Vorhaben im Luftverkehr Priorität einzuräumen. Sofern die Ausbaurkosten für die Flugsicherung wie bisher auch zukünftig von der Allgemeinheit getragen und nicht den eigentlichen Nutzern, den Flugreisenden, angelastet werden, ist mit weitreichenden Konkurrenzverzerrungen gegenüber der Eisenbahn zu rechnen.

Gegenüber dem herkömmlichen Propellerfluggerät bieten die Strahltriebwerke-Flugzeuge erhebliche Verbesserungen in den Aufenthaltsbedingungen während der Flugreise. Hierbei ist weniger an eine komfortablere Ausstattung der Kabine oder einen erweiterten Service zu denken, die beide schon bei den Propellerflugzeugen einen hohen Stand erreicht haben, als vielmehr an technische Verbesserungen, die sich aus den Flugeigenschaften der neuen Maschinen ergeben. Während die Flugzeuge mit Propellerantrieb in relativ hohem Maße gegen Luftbewegung empfindlich sind, ermöglichen die Düsenflugzeuge einen nahezu erschütterungsfreien Flug. Die Verminderung der in der Kabine wahrzunehmenden Motorgeräusche ist bei den Strahltriebwerke-Flugzeugen als ein weiterer Fortschritt anzusehen.

Die Druckluftkabine, mit der erstmals im Jahre 1947 Verkehrsflugzeuge ausgestattet wurden, ist bei den größeren Turbinen- und Propellerflugzeugen heute eine Selbstverständlichkeit. Durch diese Einrichtung werden in der Kabine, unabhängig von der jeweiligen Flughöhe, die gleichen Druckverhältnisse aufrechterhalten und alle unangenehmen Folgen vermieden, die eine schnelle Veränderung des Luftdrucks auf die Passagiere haben kann.¹⁾

1) Vergleiche Günter Berendt, Die Entwicklung der Marktstruktur im internationalen Luftverkehr, Berlin 1961, S. 166.

Innerhalb der Kabine ist die Sitzdichte in der ersten Klasse geringer und der Service reichhaltiger als in der zweiten, der Touristenklasse. Auf kürzeren Strecken wie im innerdeutschen Fluglinienverkehr hat es sich gezeigt, daß die Passagiere bei hinreichend großem Platzangebot in der Touristenklasse der ersten Klasse kaum den Vorzug geben. Bei den geringen Flugzeiten im Kurzstreckenverkehr ist es schwierig, den zusätzlichen Komfort der ersten Klasse in einer Weise zu nutzen, die den Preisunterschied zur Touristenklasse rechtfertigt.¹⁾ Die Deutsche Lufthansa hat sich daher entschlossen, in ihren Propellerflugzeugen, die im gesamten europäischen Bereich eingesetzt werden, nur noch die Touristenklasse anzubieten.²⁾ In den Düsenflugzeugen der Lufthansa wird die erste Klasse im europäischen Liniendienst vorerst noch beibehalten.

Im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr sind die auf einzelnen Strecken erzielten Geschwindigkeiten unterschiedlich. In Tabelle 2 auf Seite 43 sind die höchsten Reisegeschwindigkeiten wiedergegeben, die im Flug- und Eisenbahnlinienverkehr auf den Verbindungen zwischen den Flughäfen beziehungsweise den Bahnhöfen der Flughafenstädte des Bundesgebiets ohne West-Berlin erzielt wurden. Die ermittelten Geschwindigkeiten gelten für den Juli 1962. Von den 36 möglichen Relationen, die sich in einer Richtung zwischen den Flughäfen ergeben, bedienten die Luftfahrtunternehmen in diesem Monat 33 Verbindungen im Linienverkehr. Sie sind in den Spalten 1 und 2 der Tabelle enthalten und so geordnet, daß auf die Verbindungen mit den kleineren die mit den größeren Luftlinien-Entfernungen folgen. Diese sind

1) Vergleiche Gerold Lingnau, Angriff auf die erste Klasse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 255, vom 1. November 1962.

2) Vergleiche "Im Propellerflugzeug keine 1. Klasse", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 58, vom 9. März 1963.

Tabelle 2: Die höchsten Reisegeschwindigkeiten im Flug- und Eisenbahnlinienverkehr auf den Verbindungen zwischen den Flughäfen beziehungsweise den Bahnhöfen der Flughafenstädte im Bundesgebiet ohne West-Berlin

Verbindung		Kilometer- Entfernung	Reisegeschwindigkeit in Kilometer pro Stunde	
von (nach)	nach (von)	Luftlinie	Fluglinien- verkehr	Eisenbahnli- nienverkehr
1	2	3	4	5
Düsseldorf	Köln/Bonn	54	164	98
Bremen	Hannover	91	204	113
Bremen	Hamburg	104	220	103
Hamburg	Hannover	133	239	109
Frankfurt	Köln/Bonn	137	251	96
München	Nürnberg	159	243	109
Frankfurt	Stuttgart	159	274	90
Düsseldorf	Frankfurt	189	412	94
Frankfurt	Nürnberg	191	253	94
München	Stuttgart	194	348	96
Hannover	Köln/Bonn	250	327	95
Bremen	Köln/Bonn	269	317	103
Frankfurt	Hannover	278	276	95
Köln/Bonn	Stuttgart	285	291	86
Frankfurt	München	311	461	92
Köln/Bonn	Nürnberg	320	168	92
Bremen	Frankfurt	335	289	92
Düsseldorf	Stuttgart	339	339	92
Düsseldorf	Hamburg	341	437	103
Hannover	Nürnberg	343	154	87
Hamburg	Köln/Bonn	365	390	100
Düsseldorf	Nürnberg	367	188	92
Frankfurt	Hamburg	411	383	99
Hannover	Stuttgart	420	178	85
Bremen	Nürnberg	426	178	88
Köln/Bonn	München	448	446	92
Hamburg	Nürnberg	467	193	89
Bremen	Stuttgart	487	185	85
Düsseldorf	München	500	388	91
Hannover	München	502	214	90
Hamburg	Stuttgart	554	307	90
Bremen	München	585	221	92
Hamburg	München	624	238	92

Stand: Juli 1962

in Spalte 3 der Tabelle wiedergegeben. Zwischen den Städten Nürnberg - Stuttgart, Düsseldorf - Hannover und Bremen - Düsseldorf wurde im Juli 1962 kein Fluglinienverkehr angeboten.

Die höchsten Reisegeschwindigkeiten, die im Flug- und Eisenbahnlinienverkehr auf den in Frage kommenden Strecken erreicht wurden, sind in den Spalten 4 und 5 der Tabelle enthalten. Es sind Mittelwerte aus den jeweils höchsten Reisegeschwindigkeiten, die in beiden Richtungen zwischen den Flughafenstädten erzielt wurden. Die höchsten Reisegeschwindigkeiten, die für die Verbindungen zwischen den Bahnhöfen der Städte Bonn und Köln einerseits und den Bahnhöfen der übrigen Flughafenstädte andererseits festgestellt wurden, sind als Durchschnittswerte ausgewiesen, um einen Vergleich mit dem Fluglinienverkehr zu ermöglichen. Da die niedrigsten Reisezeiten, die bei der Ermittlung der höchsten Reisegeschwindigkeiten zu den Eisenbahn- und Fluglinien-Entfernungen in Beziehung zu setzen sind, im allgemeinen auf den kilometrisch jeweils kürzesten Schienen- und Luftverkehrswegen zwischen den Flughäfen beziehungsweise den Bahnhöfen der Flughafenstädte erzielt wurden, konnte bei der Berechnung von diesen Wegeentfernungen ausgegangen werden.¹⁾

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, schwankten die höchsten Reisegeschwindigkeiten, die im Fluglinienverkehr auf den einzelnen Strecken erreicht wurden, zwischen 154

-
- 1) Die kürzesten Reisezeiten, die im Flug- und Eisenbahnlinienverkehr zwischen den Flughafenstädten erreicht wurden, sind nach dem im Juli 1962 geltenden Flugplänen der Luftfahrtunternehmen und dem Heft der wichtigsten Städteverbindungen, das dem amtlichen Kursbuch der Deutschen Bundesbahn vom Sommerhalbjahr 1962 beigegeben ist, berechnet. Die kürzesten Flug- und Eisenbahnlinien-Entfernungen auf den Relationen zwischen den Flughafenstädten sind in den Spalten 4 und 5 der Tabelle 1 auf Seite - 24 - wiedergegeben.

Stundenkilometer auf der Verbindung Hannover - Nürnberg und 461 Stundenkilometer auf der Strecke Frankfurt - München. Im Durchschnitt betrugen die höchsten Reisegeschwindigkeiten im Fluglinienverkehr 278 Kilometer in der Stunde. Vergewahrtigt man sich, daß die Reisegeschwindigkeiten der Verkehrsflugzeuge mit Kolbenmotoren im allgemeinen bei 550 Stundenkilometer, der mit Propellerturbinen bei 650 Stundenkilometer und der mit Strahl-turbinen bei 900 Stundenkilometer liegen, so sind die höchsten Reisegeschwindigkeiten zwischen den Flughäfen des Bundesgebiets als außerordentlich niedrig anzusehen. Hierfür gibt es mehrere Gründe.

An erster Stelle sind für die relativ kleinen Reisegeschwindigkeiten, die zwischen den Flughäfen des Bundesgebiets erzielt wurden, häufige Zwischenlandungen verantwortlich zu machen. Innerdeutsche Fluglinien werden bislang zu einem großen Teil als Zu- und Abbringerverkehr für den europäischen und überseeischen Luftverkehr angeboten. Eine Ausnahme bildet der Airbus-Dienst der Deutschen Lufthansa, der ein rein innerdeutscher Luftverkehr ist. Viele Linienverbindungen, die zwischen den Flughäfen des Bundesgebiets angeboten werden, sind auf den grenzüberschreitenden Anschlußverkehr abgestimmt, der sich vor allem auf den Knotenpunkt Frankfurt konzentriert. Die für eine Zwischenlandung erforderliche Zeit beträgt im innerdeutschen Linienverkehr in vielen Fällen nicht weniger als 40 Minuten. Gemessen an der Reisezeit, die zum Beispiel ein Flugzeug mit zwei Kolbenmotoren auf der Verbindung zwischen den Flughäfen Köln/Bonn und Stuttgart benötigt, beträgt der auf die Zwischenlandung in Frankfurt entfallende Zeitanteil knapp 30 Prozent.

Ein weiterer Grund für die niedrigen Reisegeschwindigkeiten ist darin zu sehen, daß die Flugzeuge, die gegenwärtig im Linienverkehr zwischen den Flughäfen des Bun-

desgebiets eingesetzt werden, für diese Strecken nur wenig geeignet sind. Die innerdeutschen Fluglinienentfernungen erweisen sich vor allem für die leistungsfähigen Düsenflugzeuge, die für den Mittel- und Langstreckenverkehr bestimmt sind, als zu klein und die zu benutzenden Flughöhen als zu niedrig. Die schweren Düsenmaschinen heutiger Bauart verlassen etwa 100 Kilometer vor dem Zielflughafen ihre wirtschaftliche Reisehöhe und beginnen bei stark gedrosselter Geschwindigkeit mit dem Landemanöver. Das bedeutet, daß ein kurzer Flug praktisch nur aus den teuren Start- und Landephasen besteht. Die Wirtschaftlichkeit des Horizontalflugs in großen Höhen kann auf kurzen Strecken nicht ausgenutzt werden.

Darüber hinaus wirken sich die zeitraubenden Umwege, die sich aus dem Luftstraßensystem über dem Bundesgebiet ergeben, ungünstig auf die Höhe der Reisegeschwindigkeiten aus. Von den Flugzeugen, die zur Zeit auf den Fluglinienverbindungen im Bundesgebiet eingesetzt werden, erreichen die Flugzeuge, die in herkömmlicher Weise mit Kolbenmotoren ausgerüstet sind, noch am ehesten ihre kostengünstigste Flughöhe und Reisegeschwindigkeit.

Ein Vergleich der höchsten Reisegeschwindigkeiten im Fluglinienverkehr mit den Luftlinien-Entfernungen zwischen den Flughäfen des Bundesgebiets zeigt, daß die allgemeine Regel, wonach die Reisegeschwindigkeiten in Luftverkehr mit zunehmender Reiseweite innerhalb eines bestimmten Entfernungsbereichs ansteigen, weitgehend durchbrochen wird. Der Anteil der "toten" Bodenzeiten an der Reisezeit sinkt im allgemeinen mit zunehmender Reiseweite bis zu einer oberen Entfernungsgrenze, die meist erst im Bereich des Langstreckenverkehrs erreicht wird, während der Anteil der Flugzeiten wächst. Bei den einzelnen Fluglinienverbindungen im Bundesgebiet schwanken die Anteile der Flug- und Bodenzeiten an den jeweils

kürzesten Reisezeiten erheblich, da es unabhängig von den unterschiedlichen Luftlinien-Entfernungen zwischen den Flughäfen Verbindungen mit und solche ohne Zwischenlandungen gibt. Diese Schwankungen haben sich in jüngerer Zeit etwas abgeschwächt, da das Angebot von zwischenlandungsfreien Direktflügen auf einzelnen Verbindungen vergrößert worden ist. Schließlich verhindern die unterschiedlichen Flugeigenschaften der eingesetzten Flugzeugmuster sowie die Umwegentfernungen, die auf Grund des Luftstraßensystems bei den einzelnen Fluglinienverbindungen nicht in gleicher Höhe anfallen, ein stetiges Anwachsen der Reisegeschwindigkeit mit zunehmender Luftlinien-Entfernung.

Die höchsten Reisegeschwindigkeiten im Eisenbahnlinienverkehr schwankten auf den angegebenen Strecken im Juli 1962 zwischen 85 Stundenkilometer auf den Verbindungen Hannover - Stuttgart sowie Bremen - Stuttgart und 113 Stundenkilometer auf der Verkehrsbeziehung Bremen - Hannover. Im Durchschnitt erreichten die Züge, die auf den Verbindungen zwischen den Flughafenstädten verkehrten, als höchste Reisegeschwindigkeit 95 Kilometer in der Stunde. Der Höhe nach lag diese Geschwindigkeit damit zwischen den durchschnittlichen Reisegeschwindigkeiten, die für den gesamten Streckenbereich der Deutschen Bundesbahn bei den "TEE-Zügen" und den Fernschnellzügen festgestellt wurden. Diese Geschwindigkeiten betrugen im Sommerhalbjahr 1962 bei den "TEE-Zügen" rund 97 Stundenkilometer und bei den Fernschnellzügen, die nur die erste Klasse führten, etwa 93 Kilometer in der Stunde. Auf einzelnen Strecken lagen die höchsten Durchschnittsgeschwindigkeiten deshalb niedrig, weil auf einigen Verbindungen nur Schnell- und keine Fernschnellzüge verkehrten.

Die höchsten Reisegeschwindigkeiten, die im Eisenbahnlinienverkehr zwischen den Bahnhöfen der Flughafenstädte im Juli 1962 erzielt wurden, sind auf den 33 Verbindun-

gen kleiner gewesen als die günstigsten Reisegeschwindigkeiten im Linienverkehr zwischen den Flughäfen dieser Städte. Durchschnittlich waren die höchsten Reisegeschwindigkeiten im Linienverkehr zwischen den Flughäfen fast dreimal so hoch wie die im Eisenbahnlinienverkehr zwischen den Bahnhöfen der Flughafenstädte. Dieses für den Schienenverkehr zweifellos ungünstige Ergebnis verbessert sich dann, wenn man zu den Reisezeiten, die zwischen den Flughäfen beziehungsweise den Bahnhöfen der Flughafenstädte entstehen, die Zeiten hinzurechnet, die für die Abfertigung vor und nach der eigentlichen Flug- und Eisenbahnreise sowie für das Zu- und Abbringen von und zu den Stadtzentren benötigt werden. Diese zusätzlichen Zeiten fallen im Fluglinienverkehr des Bundesgebiets sehr viel stärker ins Gewicht als im Eisenbahnlinienverkehr.¹⁾

Für den Flug- und Eisenbahnlinienverkehr im Bundesgebiet sind außer den Reisegeschwindigkeiten vor allem die angebotenen Beförderungskapazitäten bedeutungsvoll. Sie sind bei den einzelnen Flugzeugmustern und Zuggattungen unterschiedlich. Die Platzkapazitäten, die gegenwärtig in Kolbenmotoren- und Propellerturbinen-Flugzeugen auf den Verbindungen zwischen den Flughäfen angeboten werden, schwanken bei den einzelnen Typen zwischen 52 und 115 Sitzen. Demgegenüber ist die Zahl der Sitzplätze in den Strahltriebwerke-Flugzeugen heutiger Bauart größer. Diese Flugzeuge bieten je nach Baumuster 80 bis 189 Passagieren Platz. Bei Flugzeugen des gleichen Typs variiert die Zahl der Sitzplätze häufig dadurch, daß der in den Kabinen zur Verfügung stehende Raum in unterschiedlichem Maße in Plätze der ersten und in Plätze der Touristenklasse aufgeteilt ist. Bei den schnell fahrenden Zügen der Deutschen Bundesbahn, die auf den Verbindungen zwischen den Flughafenstädten verkehren und aus Lokomotiven und Reisezugwagen der Regel-

1) Näheres siehe Seite 71 ff. dieser Arbeit.

bauart bestehen, kann die angebotene Sitzplatzkapazität je nach Verkehrsbedarf und dem verfügbaren Wagenpark verändert werden. Diese Zugarten sind im Eisenbahnverkehr bis heute vorherrschend geblieben, da sich bei ihnen die feste Spurbindung der Schienenfahrzeuge am besten ausnutzen läßt. Diese gestattet es, die Zahl der Reisezugwagen, die mit Triebfahrzeugen zu Zugeinheiten verbunden werden, bei der Bildung und der Unterwegsumstellung der Züge weitgehend freizügig zu bestimmen. Die Zahl der Sitzplätze, die in den aus Fahrzeugen der Regelbauart gebildeten Zügen jeweils angeboten werden, ist daher nur schwer zu überblicken. Es besteht kein Zweifel, daß die Platzkapazität in diesen Zügen durchschnittlich sehr viel größer ist als bei den im innerdeutschen Linienverkehr gegenwärtig eingesetzten Flugzeugen. Demgegenüber ist die Zahl der Sitzplätze, die in Zügen mit besonders aufeinander abgestimmten und nicht beliebig zusammenstellbaren Fahrzeugen angeboten werden, eher zu übersehen. Dies ist bei den mehrteiligen Dieselmotortriebzügen der Baureihe VT 08 und VT 11 der Fall. In seiner vierteiligen Ausführung hat der Dieselmotortriebzug VT 08 Plätze für 162 Reisende. Er hat damit in etwa die gleiche Sitzplatzkapazität, wie sie heute für die größeren Düsenflugzeuge kennzeichnend ist.

b) Zukünftige Entwicklungsbestrebungen

Im Zusammenhang mit den Ausbauplänen für das innerdeutsche Luftverkehrsnetz wurde in der Vergangenheit verschiedentlich darauf hingewiesen, daß den Luftfahrtunternehmen bisher kein Fluggerät zur Verfügung steht, das in seiner technischen Beschaffenheit den Anforderungen eines Kurzstreckenverkehrs entspricht.¹⁾ Die Flugzeugtypen, die gegenwärtig im Linienverkehr zwischen

1) Siehe hierzu Peter Odrich, Nahstreckenluftverkehr - Illusion oder reale Möglichkeit? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 263, vom 10. November 1962.

den Flughäfen des Bundesgebiets verwendet werden, eignen sich in der Tat nur wenig für einen erweiterten innerdeutschen Flugreiseverkehr. Dies gilt besonders für die Großflugzeuge mit Strahltriebwerkenantrieb. Sie können auf kurzen Strecken mit zahlreichen Starts und Landungen sowie in niedrigen Flughöhen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden. Die Kolbenmotoren- und Propellertriebwerke-Flugzeuge, die zur Zeit im Linienverkehr zwischen den Flughäfen verwendet werden, eignen sich schon eher für den Verkehr auf kürzeren Strecken, obwohl auch der größte Teil dieser Maschinen ursprünglich für den Mittel- und Langstreckenverkehr gebaut worden ist und hier am kostengünstigsten eingesetzt werden kann.

Nach den Plänen der Luftfahrtunternehmen sollen die modernen Düsenflugzeuge im Mittel- und Langstreckenverkehr wie bisher auch in Zukunft immer mehr die Flugzeuge mit Kolbenmotoren ablösen. Obwohl sich diese Maschinen vielfach noch in einem technisch einwandfreien Zustand befinden, können sie kaum abgestoßen werden, weil es selbst bei stark herabgesetzten Preisen nicht genügend Käufer dafür gibt. Daher sind die Luftfahrtunternehmen mehr und mehr dazu übergegangen, die vorhandenen Propellerflugzeuge auf kürzeren Strecken einzusetzen. Bei Einrichtung des Airbus-Dienstes war es für die Deutsche Lufthansa mit ein Grund, die frei werdenden Flugzeuge mit Kolbenmotoren weiterhin beschäftigen zu können. Gleichzeitig kam das Unternehmen mit diesen Flugdiensten den Wünschen nach einem eigenständigen innerdeutschen Fluglinienverkehr entgegen. Die Deutsche Lufthansa bietet bislang Airbus-Dienste mit viermotorigen Propellermaschinen an, die über mehr als 85 Sitzplätze verfügen.

In der Vergangenheit wurde verschiedentlich darüber diskutiert, ob es zweckmäßig sei, den innerdeutschen Flugreiseverkehr durch Wiederaufnahme und Ausbau des

seit geraumer Zeit eingestellten Hubschrauber-Liniendienstes zu verbessern. Die Fähigkeit des Drehflüglers, auf eng begrenztem Raum ganz oder nahezu senkrecht starten und landen zu können, und damit die Möglichkeit, im Zentrum von Großstädten geeignete Start- und Landeplätze anzulegen, haben wiederholt die Vorstellung erweckt, daß der Hubschrauber auf den relativ kurzen Entfernungen im Bundesgebiet für den Linienverkehr geradezu prädestiniert sei. Der Deutsche Industrie- und Handelstag gab bereits im Jahre 1951 - nach Verhandlungen mit Vertretern des Bundesverkehrsministeriums - Leitsätze für die Wiedereinbeziehung des Bundesgebiets in den Luftverkehr bekannt. Darin heißt es unter anderem: "Der künftige Inlandsverkehr wird durch Hubschrauber zu bedienen sein. Im Interesse der Beschleunigung müßten die Hubschrauber-Stationen in den Stadtzentren liegen, möglichst in der Nähe des Hauptbahnhofs. Aussicht auf Rentabilität des innerdeutschen Flugverkehrs dürfte nur bei der Verwendung von Hubschraubern bestehen ..."¹⁾

Diese Ansicht hat sich inzwischen als weitgehend falsch erwiesen. Sie beruhte auf einer Überbewertung der damals zu erwartenden technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Hubschraubers. Porger hat in einem 1956 erschienenen Aufsatz nachgewiesen, daß die Kosten für den angebotenen Platzkilometer bei Hubschraubern etwa acht- bis zehnmal höher sind als bei Starrflüglern.²⁾ Für die schnelleren und größeren Hubschrauber, mit denen Porger in den Jahren nach 1956 rechnet, werden nach seiner Ansicht nur noch etwa die doppelten bis dreifachen Selbstkosten je Platzkilometer im Vergleich zum Starrflügler entstehen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch das Aviation Department der Port of

1) Zitiert nach Rudolf Hoffmann, Luftverkehr und Raumordnung, a. a. O., S. 50.

2) Vergleich Viktor Porger, Der Hubschrauber als Verkehrsfahrzeug, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 27. Jahrgang, Heft 3, 1956, S. 180 ff.

New York Authority in seiner im Jahre 1952 erschienenen Schrift "Transportation by Helicopter 1955 - 1975".¹⁾ Als Beförderungsweiten, bei denen der Hubschrauber sowohl den Erdverkehrsmitteln als auch den Starrflüglern überlegen sei beziehungsweise in absehbarer Zeit sein werde, nennt die Port of New York Authority den Entfernungsbereich zwischen 60 und 110 Meilen, also zwischen 100 und 175 Kilometer. Auf Entfernungen bis zu 40 Meilen, also bis etwa 65 Kilometer, sei der Hubschrauber keinesfalls in der Lage, mit den Bodenverkehrsmitteln zu konkurrieren. Auf Reiseweiten über 110 bis maximal etwa 176 Meilen, also zwischen 175 und 300 Kilometer, sei ein Wettbewerb des Hubschraubers mit dem Starrflügler nur in Einzelfällen aussichtsreich.

Folgt man diesen Untersuchungsergebnissen, so scheint der Hubschrauber in absehbarer Zeit nur wenig für einen erweiterten Fluglinienverkehr im Bundesgebiet geeignet zu sein. Der Entfernungsbereich, innerhalb dessen der Hubschrauber im Wettbewerb mit den Erdverkehrsmitteln und den Starrflüglern bestehen kann, ist selbst bei den relativ kurzen Entfernungen im Bundesgebiet als unzureichend anzusehen. Solange die Betriebskosten des Hubschraubers nicht durch technische Verbesserungen erheblich gesenkt werden können, ist der Aufbau eines verzweigten Hubschraubernetzes mit Start- und Landeplätzen, die am vorteilhaftesten im Zentrum einiger Großstädte des Bundesgebiets zu errichten wären, wirtschaftlich kaum vertretbar. Auch die zumeist hohen Bodenpreise im Zentrum von Großstädten werden selbst bei geringem Flächenbedarf für die Hubschrauberstart- und -landeplätze als keineswegs geringer Kostenfaktor zu veranschlagen sein. Beim Hubschrauber ist zudem viel weniger als bei anderen Luftfahrzeugen zu erwarten, daß die Lärmerzeugung durch Einbau technischer Sonderaggre-

1) Siehe hierzu Rudolf Hoffmann, Luftverkehr und Raumordnung, a. a. O., S. 51.

gate entscheidend gemindert werden kann. Die Motorgerausche des Hubschraubers können bei eng begrenzten Start- und Landeflächen in dicht bebauten Stadtzentren unerträgliche Belastungen für die Anwohner in der näheren Umgebung zur Folge haben.

Trotz aller Bemühungen um die Weiterentwicklung des Hubschraubers ist unverkennbar, daß seine Eignung für den Linienverkehr in den vergangenen Jahren eher negativ als positiv beurteilt worden ist. Im Jahre 1956 ist der Plan des Landes Baden-Württemberg, ein süddeutsches Regionalflugnetz zu schaffen, erstmals bekannt geworden.¹⁾ In der Veröffentlichung heißt es, daß der Hubschrauber, dem man hierfür eine große Zukunft prophezeit habe, ausscheiden müsse. In einem 1960 erschienenen Bericht der amerikanischen Bundesluftfahrtbehörde (Federal Aviation Agency) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Hubschraubergesellschaften auch bei den neuesten Hubschraubertypen mit Strahltriebwerken nicht mit der Deckung der Betriebskosten rechnen können.²⁾ Wegen des seit Jahren andauernden Zuschußbedarfs der drei amerikanischen Hubschraubergesellschaften entschloß sich die Zivilluftfahrtbehörde (Civil Aviation Board), die Subventionen an diese Unternehmen drastisch einzuschränken.³⁾ Als Begründung führt die amerikanische Zivilluftfahrtbehörde an, daß die Kosten des Hubschrau-

1) Vergleiche "Süddeutsches Regional-Flugnetz?" in: Handelsblatt, 11. Jahrgang, Nr. 102, vom 29. August 1956.

2) Siehe den Bericht der Federal Aviation Agency (Economics Branch of Plans) vom November 1960, bearbeitet von der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen, Der Hubschrauber und andere Senkrecht- und Steilstartflugzeuge im gewerblichen Luftverkehr, Bisherige Entwicklung und Wachstumsprognose bis 1965 und 1970, Stuttgart 1962, S. 4.

3) Vergleiche ADV-Informationsdienst, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V., Stuttgart, 15. Jahrgang, Nr. 3, März 1963, S. 21.

berverkehrs noch immer außerordentlich hoch und die erzielten Einnahmen relativ klein seien.

Schließlich wäre daran zu denken, den innerdeutschen Fluglinienverkehr zukünftig durch Einsatz von Kleinflugzeugen zu erweitern, wie sie bislang im gewerblichen Gelegenheitsverkehr - vor allem im sogenannten Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten - im Bundesgebiet verwendet werden. Wegen zu geringer Platzkapazität erscheinen diese Maschinen auch bei häufigerem Einsatz jedoch wenig geeignet, das Angebot im innerdeutschen Fluglinienverkehr nennenswert zu vergrößern und die Verkehrsbedienung insoweit zu verbessern. Im günstigsten Falle sind diese Maschinen für sieben Passagiere gebaut. Flugzeuge dieser Art werden von ihren Herstellern überwiegend als private Geschäfts- und Reiseflugzeuge angeboten. Schon im Jahre 1955 wurden von Sachverständigen im Bundesgebiet Kurzstreckenflugzeuge als geeignet angesehen, die mindestens zwanzig Passagieren Platz bieten.¹⁾ Inzwischen ist der Verkehrsbedarf soweit angestiegen, daß Flugzeuge mit achtzig und mehr Sitzplätzen für erforderlich gehalten werden. Schon werden für die erste Hälfte der siebziger Jahre Flugzeuge projiziert, die im Airbus-Dienst auf europäischen Strecken bis zu dreihundert Passagieren Platz bieten sollen.²⁾

Da der Verkehrsbedarf auf kurzen Strecken über lange Zeit hinweg vergleichsweise gering gewesen ist, wurde der Bau von Flugzeugen für diesen Entfernungsbereich zurückgestellt. Bis vor kurzem galt das besondere Interesse

-
- 1) Vergleiche Werner Treibel, Flughafen und Luftverkehr, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 7. Jahrgang, Heft 9, Mai 1955, S. 196.
 - 2) Vergleiche Dieter Vogel, Der Airbus als europäische Aufgabe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 92, vom 21. April 1966.

der Flugzeugindustrie dem Bau von Luftfahrzeugen für den Mittel- und Langstreckenverkehr. Inzwischen verspricht auch der Bau von Kurzstreckenflugzeugen ein rentables Geschäft zu werden. Die Entwicklungsarbeiten auf diesem Gebiet sind seit einiger Zeit weit fortgeschritten und haben bereits zu guten Ergebnissen geführt. Fernziel sind die sogenannten VTOL-Flugzeuge (Vertical Take off and Landing), die es wie Hubschrauber ermöglichen, senkrecht zu starten und zu landen. Bis diese Flugzeuge dem zivilen Luftverkehr zur Verfügung stehen, dürfte noch einige Zeit vergehen. Vorerst bemühen sich die Hersteller vor allem darum, sogenannte STOL-Flugzeuge (Short Take off and Landing) zu entwickeln, die gegenüber den heutigen Flugzeugtypen mit kürzeren Pisten auskommen. Diese Flugzeuge ermöglichen es, beim Bau von Flugplätzen im Bundesgebiet zukünftig differenzierter vorzugehen und neben einigen Großflughäfen eine Reihe kleinerer Landeplätze vorzusehen.

Unter wirtschaftlichen Bedingungen galt es über längere Zeit als wenig aussichtsreich, Kurzstreckenflugzeuge mit Strahltriebwerken auszurüsten. Die Betriebskosten solcher Flugzeuge erschienen im zivilen Luftverkehr als zu hoch. Kurzstreckenflugzeuge müssen im Entfernungsbereich zwischen 500 und 1000 Kilometer ihre wirtschaftlich optimale Leistung erreichen. Wegen der hohen Fluggeschwindigkeiten von Düsenflugzeugen können im Kurzstreckenverkehr nur niedere und mittlere Höhen benutzt werden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Kraftstoffverbrauch von Düsenmaschinen in diesen Fällen besonders groß ist. Diesem Nachteil stehen jedoch große Kosteneinsparungen gegenüber, die sich aus den niedrigeren Wartungskosten für Düsenmaschinen im Vergleich zu Kolbenmotoren ergeben. Der technisch weniger komplizierte Aufbau von Düsenmaschinen gestattet es, die Wartungszeiträume gegenüber Kolbenmotoren zu vergrößern und die Wartung selbst entscheidend zu vereinfachen.

Auch ist die Reparaturanfälligkeit von Strahltriebwerken im allgemeinen geringer als bei Kolbenmotoren. Nach bisherigen Angaben sollen Düsenflugzeuge mittlerer Größe, die für den Kurzstreckenverkehr geeignet sind, schon bei einem Auslastungsgrad von 40 bis 60 Prozent der Sitzplatzkapazität kostendeckende Flugpreise in Höhe der Eisenbahntarife für Fernschnellzüge in der ersten Wagenklasse ermöglichen.¹⁾

Die deutsche Luftfahrtindustrie hat sich in den vergangenen Jahren um die Konstruktion von Kurzstreckenfluggeräten bemüht. Die technischen Vorarbeiten sind inzwischen weit gediehen, werden von den einzelnen Flugzeugherstellern im Bundesgebiet aber wenig koordiniert. Dieser Mangel hat sich im Wettbewerb mit der ausländischen Flugzeugindustrie bereits als Nachteil erwiesen. Da es sich bei den deutschen Herstellern durchweg um kleinere Unternehmen handelt und die Entwicklung neuer Flugzeugtypen mit beträchtlichen Kosten verbunden ist, erscheint eine stärkere Zusammenarbeit auf technischem und finanziellem Gebiet zukünftig dringend geboten.²⁾ Andernfalls dürfte der Wettbewerbsvorsprung ausländischer Flugzeughersteller auf absehbare Zeit nicht einzuholen sein.

Die Deutsche Lufthansa hat sich einstweilen für ausländisches Kurzstreckenfluggerät entschieden. Das Unternehmen hat 21 Maschinen des amerikanischen Typs Boeing 737 bestellt und möchte mit diesen Düsenflugzeugen den Linienverkehr im Bundesgebiet zukünftig erweitern und verbessern. Die ersten zehn Maschinen sollen im April

-
- 1) Vergleiche Ernst R. v. Pappenheim, Die Voraussetzungen für einen echten Binnenluftverkehr, in: Blick durch die Wirtschaft, 8. Jahrgang, Nr. 178, vom 4. August 1965.
 - 2) Vergleiche Wilhelm Seuß, Die Flugzeugindustrie muß mehr Initiative entfalten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 280, vom 3. Dezember 1963.

1968 ausgeliefert werden. Sie sollen mit 82 Sitzen ausgestattet, für Geschwindigkeiten bis zu 900 Kilometer in der Stunde gebaut und so konstruiert werden, daß sie bei Start und Landung mit kürzeren Pisten auskommen als ein Teil der bisher von der Lufthansa verwendeten Propellermaschinen.¹⁾ Für den Entschluß, die neuen Kurzstreckenflugzeuge bei Boeing in Auftrag zu geben, war der Wunsch der Deutschen Lufthansa mit entscheidend, die gesamte Flotte so weit wie möglich zu vereinheitlichen. In den vergangenen Jahren ist das Unternehmen mehr und mehr dazu übergegangen, das vorhandene Propellerfluggerät im Mittel- und Langstreckenverkehr durch Düsenmaschinen desselben Herstellers zu ersetzen. Da viele Teile bei den einzelnen Flugzeugmustern austauschbar sind, werden die Kosten für die Ersatzteilhaltung auf ein Mindestmaß beschränkt.

Die wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen die neuen Kurzstreckenflugzeuge der Deutschen Lufthansa im Bundesgebiet eingesetzt werden können, hängen entscheidend davon ab, in welchem Maße das Unternehmen die vorhandenen Propellerflugzeuge, die sich größtenteils noch in einem technisch einwandfreien Zustand befinden, auch nach Auslieferung der neuen Maschinen auf innerdeutschen Fluglinien weiterhin benutzt. Die Einführung der neuen Flugzeuge in den binnenländischen Linienverkehr wird dann rentabel, wenn bei gleichen Erlösen die Gesamtkosten der neuen Maschinen unter den laufenden Betriebsausgaben der alten Flugzeuge liegen, da diese im allgemeinen nur noch mit dem Schrottpreis zu bewerten, also auch keine Abschreibungen darauf zu verrechnen sind. Das Tarifniveau, wie es im Airbus-Dienst einstweilen besteht, dürfte im Linienverkehr mit den

1) Vergleiche Deutsche Lufthansa, Die Boeing 737 soll den innerdeutschen Luftverkehr revolutionieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 45, vom 23. Februar 1965.

zukünftigen Kurzstreckenflugzeugen, bei denen beträchtliche Abschreibungen über den Preis zu verdienen sind, zumindest anfangs kaum zu unterbieten sein.

Wie an anderer Stelle bereits betont wurde, steht die Deutsche Bundesbahn den Investitionsplänen im binneländischen Luftverkehr nicht tatenlos gegenüber.¹⁾ Um die höchstzulässige Geschwindigkeit zukünftig auf 200 Kilometer in der Stunde heraufzusetzen, sollen die Schienenfahrzeuge den erhöhten Anforderungen angepaßt werden. Dies gilt besonders für die Antriebsleistung der Lokomotiven. Die Deutsche Bundesbahn hat sich grundsätzlich für elektrische Triebfahrzeuge entschieden, die auf dem geplanten Schnellverkehrsnetz eingesetzt werden sollen. Die technischen Entwicklungsarbeiten an diesen Lokomotiven sind bereits weitgehend abgeschlossen. Bei einem Teil der vorhandenen Schnellzugwagen, deren Fenster aus Sicherheitsgründen nicht zu öffnen und die mit Klimaanlage ausgestattet sind, ist voraussichtlich nicht mit größeren Änderungen zu rechnen.

Bevor die geplanten Schnellfahrten auf der Schiene bei Ausbau des Streckennetzes verwirklicht werden können, sind noch eine Reihe technischer Hindernisse zu überwinden. Zukünftige Schnellfahrten auf der Schiene lassen sich nur dann ermöglichen, wenn die Geschwindigkeiten aller Züge aufeinander abgestimmt werden. Auf stark befahrenen Strecken ist es so gut wie ausgeschlossen, neben Güterzügen mit niedrigen Geschwindigkeiten schnell verkehrende Expresszüge fahren zu lassen. Die Leistungsfähigkeit eines Verkehrswegs vermindert sich beträchtlich, wenn Züge mit stark voneinander abweichenden Geschwindigkeiten auf ihm verkehren. Die Deutsche Bundesbahn möchte daher dazu übergehen, auch bisher langsam fahrende Züge zukünftig soweit zu beschleunigen, daß die Geschwindigkeit im Schnellverkehr nicht ungünstig

1) Siehe Seite 27 ff. dieser Arbeit.

beeinflusst wird.

Bei den geplanten Spitzengeschwindigkeiten von 200 Kilometer in der Stunde verlängern sich die Bremswege auf Grund des geringen Reibungswiderstandes zwischen Rad und Schiene ganz beträchtlich. Das bisherige Signalsystem der Deutschen Bundesbahn, bei dem zwischen dem Vor- und Hauptsignal ein Abstand von 1000 Meter üblich ist, reicht für die höheren Geschwindigkeiten bei weitem nicht mehr aus. Für die Expreszüge wird zukünftig mit einem Bremsweg von 2700 Meter zu rechnen sein. Würden die Signaleinrichtungen wegen der schnell fahrenden Züge verändert werden, würde dies zu erheblichen Investitionen führen. Diese Kosten könnten weitgehend vermieden werden, wenn die Signalinformationen nicht mehr ausschließlich über optische Signale am Rande des Schienenwegs, sondern elektrisch in den Führerstand der Lokomotiven übermittelt werden. Entsprechende Untersuchungen hat die Bundesbahn bereits vor einiger Zeit in die Wege geleitet. Gelingt es, die erforderlichen Anweisungen über die einzuhaltende Geschwindigkeit auf induktivem Wege über die Schienen in die Lokomotive zu übertragen, so kann selbst bei ungünstigen Witterungsverhältnissen ohne weiteres "blind" gefahren werden.¹⁾

1) Zu den Ausführungen dieses Absatzes vergleiche Walter Hamm, Schnellzüge mit zweihundert Kilometer in der Stunde, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 80, vom 4. April 1963.

Drittes Kapitel

Die Substituierbarkeit von Eisenbahn- und Flugreisen

Wie bereits betont wurde, ist die Grundlage jedes Konkurrenzwirtschaftlichen Verhaltens, daß die angebotenen Leistungen für die Nachfrager substituierbar sind. Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern setzt die Austauschbarkeit ihrer Produkte voraus.¹⁾ Im innerdeutschen Eisenbahn- und Luftverkehrsnetz gibt es bestimmte Substitutionsbereiche, in denen die Austauschbeziehungen zwischen den angebotenen Beförderungsleistungen zum Teil recht unterschiedlich sind.

1. Die Substitutionsbereiche

Da die Eisenbahn- und Luftverkehrsnetze in ihrer Dichte erheblich voneinander abweichen, ist die Substituierbarkeit von Eisenbahn- und Flugreisen auf bestimmte Bereiche beschränkt. In den Substitutionsbereichen ist zwischen einzelnen Konkurrenzstrecken zu unterscheiden.

a) Die Konkurrenzstrecken

Für die Substituierbarkeit von Eisenbahn- und Flugreisen ist die Lage von Bahnhöfen und Flugplätzen zu den möglichen Ausgangs- und Zielpunkten einer Reise von entscheidender Bedeutung. Liegen Anfangs- und Endpunkt einer Reise in Städten mit Bahnhöfen und Flugplätzen, zwischen denen die Deutsche Bundesbahn und die Luftverkehrsgesellschaften im Personenverkehr anbieten, sind Eisenbahn- und Flugreisen auf den Gesamtstrecken substituierbar. Befinden sich Ausgangs- und Zielpunkt einer Reise in Orten des Bundesgebiets, in denen es Bahnhöfe, aber keine Flugplätze gibt, können die Reiselei-

1) Vergleiche Fritz Machlup, Wettbewerb, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 41. Lieferung, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1962, S. 36.

stungen beider Anbieter nur auf Teilstrecken, das heißt zwischen Städten mit Flugplätzen, substituiert werden. Voraussetzung dafür ist es freilich, daß zwischen diesen Städten Flugverbindungen angeboten werden. Verbindungen, auf denen Eisenbahn- und Flugreisen substituierbar sind, werden im folgenden als Konkurrenzstrecken oder Wettbewerbsrelationen bezeichnet. Konkurrenzverbindungen gibt es sowohl im "regelmäßigen" als auch im "unregelmäßigen" Eisenbahn- und Flugreiseverkehr.

Von den 36 möglichen Verbindungen zwischen den Flughäfen im Bundesgebiet ohne West-Berlin werden nicht alle im Fluglinienverkehr bedient. Die Zahl der im Linienverkehr beflogenen Inlandsstrecken ist in den vergangenen Jahren angestiegen. Im Sommer 1965 wurden von der Deutschen Lufthansa 27 Verbindungen zwischen den neun Verkehrsflughäfen im Bundesgebiet ohne West-Berlin im Linienverkehr bedient.¹⁾ Zwischen West-Berlin und übrigen Punkten des Bundesgebiets bestehen weitere Wettbewerbsrelationen. Der Luftverkehr auf diesen Strecken ist bislang ausschließlich amerikanischen, britischen und französischen Luftverkehrsgesellschaften vorbehalten.²⁾ Der hohe Reisebedarf im Luftverkehr mit Berlin ist zu einem guten Teil politisch bedingt und nicht zuletzt auf die bestehenden Tarifiermäßigungen zurückzuführen.³⁾ Der Eisenbahnverkehr zwischen Berlin und dem übrigen Bundesgebiet ist wegen der

1) Vergleiche V. Porger, Kurzstreckenverkehr in Europa - heute und morgen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 36. Jahrgang, Heft 2, Juli 1965, S. 117.

2) Näheres siehe Artikel 5, im zwölften Teil des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag), Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 3, vom 29. März 1954, S. 229.

3) Zur finanziellen Förderung der Flugtarife im Berlin-Verkehr siehe "Streit um Flugpreise nach Berlin", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 14, vom 17. Januar 1963.

sowjetzonalen Kontrollen in den Interzonenzügen behindert und nicht für jedermann benutzbar. Wegen der politisch bedingten Wettbewerbsverfälschungen im Berlin-Verkehr sollen diese Konkurrenzverbindungen im folgenden nicht weiter berücksichtigt werden.

Während sämtliche Fluglinienverbindungen, die im Bundesgebiet angeboten werden, in Konkurrenz mit Eisenbahnlinien stehen, liegt eine Vielzahl von Strecken der Deutschen Bundesbahn außerhalb des Wettbewerbsbereichs. Die Wettbewerbsrelationen im Eisenbahnverkehr gehören zu den Hauptverkehrsstrecken auf den Fernverbindungen der Bundesbahn. Da das Liniennetz im innerdeutschen Flugreiseverkehr sehr viel weiträschiger ist als im Eisenbahnverkehr, empfiehlt es sich, zwischen engeren und weiteren Einzugsgebieten von Flughäfen zu unterscheiden. Welche Bedeutung den Flughafenstädten im Bundesgebiet am Passagieraufkommen ihrer Häfen zukommt, zeigt eine Fluggastbefragung vom Frühjahr 1960, deren Ergebnisse in Tabelle 3 auf Seite 63 wiedergegeben sind.¹⁾ Insgesamt entfielen damals fast zwei Drittel des Fluggastaufkommens auf die Flughafenstädte. Der hohe prozentuale Anteil, den diese Städte am "Quell"- und "Verteilungsaufkommen" stellen, macht deutlich, daß der Schwerpunkt des Luftverkehrsbedarfs im Bundesgebiet in den Flughafenstädten selbst und nicht in den weiteren Einzugsgebieten der Flughäfen liegt.²⁾ Zu ähnlichen Ergebnissen gelangte Pirath im Jahre 1951.³⁾ Pirath hat sich vor allem unter dem Ge-

-
- 1) Arnulf Klett, Kommunale Leistungen für die deutschen Verkehrsflughäfen, in: Der Städtetag, Heft 8, August 1962, S. 1.
 - 2) Das "Quellaufkommen" eines Flughafens veranschaulicht, von welchen Orten die Passagiere anreisen, die auf dem Flughafen ihre Luftreise beginnen. Das "Verteilungsaufkommen" eines Flughafens zeigt, nach welchen Orten die Passagiere weiterreisen, die auf dem Flughafen ihre Luftreise beenden.
 - 3) Siehe Carl Pirath, Luftverkehr und Flughäfen als Glied der Landesplanung und des Städtebaus, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 3. Jahrgang, Heft 19, Oktober 1951, S. 436.

Tabelle 3: Der Anteil der Flughafenstädte im Bundesgebiet ohne West-Berlin am Verkehrsaufkommen ihrer Flughäfen nach einer Fluggastbefragung vom Frühjahr 1960

Flughafen und Flughafenstadt	Anteil der Flughafenstädte am Quell- und Verteilungs- aufkommen in Prozent
Bremen ¹⁾	80,4
Düsseldorf	43,5
Frankfurt	58,2
Hamburg	83,8
Hannover	29,2
Köln und Bonn	77,3
München	30,0
Nürnberg	59,9
Stuttgart	57,0
Ungewichtetes arithmetisches Mittel	63,3

1) Nur Verteilungsaufkommen erfaßt.

sichtspunkt der Raumordnung mit den Fragen der Flughafeneinzugsgebiete beschäftigt. Für das Einzugsgebiet des Flughafens Düsseldorf weist Porger in jüngerer Zeit die besondere Stellung der Flughafenstädte als Quelle des Passagieraufkommens nach.¹⁾ Die Zusteiger auf dem Flughafen Düsseldorf wurden im September 1961 nach ihren Herkunftsorten befragt. Dabei hat sich herausgestellt, daß die Nachfrage nach Flugreisen von einem Höchstwert im Zentrum des Einzugsgebiets - der Stadt Düsseldorf - nach dem Rande hin steil abfällt. Da sich das Einzugsgebiet des Flughafens Düsseldorf auf weite Teile des Ruhrgebiets - einem der dichtest besiedelten Räume Westeuropas - erstreckt, ist dieses Ergebnis besonders bemerkenswert.

Bei diesen Befragungen ist zu berücksichtigen, daß sie nicht nur an Flugreisende des innerdeutschen, sondern darüber hinaus auch an Passagiere des europäischen und überseeischen Luftverkehrs gerichtet wurden. Die Bedarfskonzentration im engeren Einzugsgebiet von Flughäfen ist bei dem inländischen Fluglinienverkehr im Bundesgebiet zweifellos noch stärker ausgeprägt als im Mittel- und vor allem Langstreckenverkehr. Die Zahl der Passagiere in den Einzugsgebieten der Flughäfen hängt entscheidend von dem Zeitvorsprung ab, den die Flug- gegenüber der Eisenbahnreise bietet. Soweit zwischen den Zentren der Flughafenstädte Zeitvorteile des Luftverkehrs gegenüber der Eisenbahn bestehen, reichen diese in weiter entfernt liegenden Einzugsgebieten vielfach nicht dazu aus, größeren Verkehrsbedarf nach innerdeutschen Flugreisen zu wecken. In den weiteren Einzugsgebieten von Flughäfen ist die Nachfrage nach innerdeutschen Flugpassagen im allgemeinen gering.

1) Vergleiche Viktor Porger, Die voraussichtliche Entwicklung im Personenverkehr auf den beiden Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn bis zum Jahre 1970, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 34. Jahrgang, Heft 1, März 1963, S. 24 ff.

Neben den Wettbewerbsrelationen, die im Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr bestehen, gibt es im Bundesgebiet eine Reihe weiterer Konkurrenzstrecken. Diese beschränken sich im wesentlichen auf Verbindungen im sogenannten Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten. An erster Stelle ist hier der "Seebäderflugdienst" zu erwähnen. Er wird zumeist in vier- bis sechssitzigen Kleinflugzeugen zwischen den Städten Bremen, Düsseldorf, Hamburg, Hannover, Kiel, Köln und einer Reihe von Inseln vor der deutschen Nordseeküste während der Sommermonate angeboten.¹⁾ Diese Flugdienste bilden für die Deutsche Bundesbahn bislang keine allzu große Konkurrenz. Obwohl Verbindungen auf den einzelnen Strecken nicht besonders häufig angeboten werden, reicht die Nachfrage vielfach nicht dazu aus, die geringen Platzkapazitäten der eingesetzten Flugzeuge voll zu nutzen.

Nicht wesentlich anders liegen die Verhältnisse auf den übrigen Verbindungen im "Anforderungsverkehr zu festen Flugzeiten". Verbindungen dieser Art werden unter anderem während der Industrieausstellung in Hannover von einigen Plätzen im Bundesgebiet aus angeboten. Trotz zahlreicher Mißerfolge wurden in der Vergangenheit keine Anstrengungen gescheut, "Anforderungsverkehre mit festen Flugzeiten" auf weiteren Strecken einzuführen. Die Zahl der Wettbewerbsrelationen wurde dadurch zumeist nur vorübergehend erhöht. Die versuchsweise Einrichtung von Flugdiensten wird vielfach erst dadurch ermöglicht, daß interessierte Länder und Gemeinden Subventionen für befristete Zeit - zumeist für die Dauer eines Jahres - gewähren. Besonders das Land Nordrhein-Westfalen ist durch solche Finanzhilfen hervorgetreten. Nach Ablauf der Subventionierungsdauer hat sich verschiedentlich gezeigt, daß der Flugbetrieb ohne

1) Vergleiche ADV-Informationsdienst, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V., Stuttgart, 15. Jahrgang, Nr. 6, Juni 1963, S.9.

finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand nicht weiter aufrechterhalten werden kann.¹⁾

b) Zukünftige Expansionsbestrebungen

Sollte das Flugliniennetz im Bundesgebiet zukünftig auf weitere Strecken ausgedehnt werden, erhöht sich die Zahl der Wettbewerbsrelationen um die neu hinzukommenden Verbindungen. Bei der Engmaschigkeit des Schienennetzes kann davon ausgegangen werden, daß zusätzliche Strecken im Luftverkehr auch im Eisenbahnverkehr bedient werden. Mit neuen Flugverbindungen ist voraussichtlich nur auf solchen Strecken zu rechnen, auf denen die gesamten Reisezeiten im Luftverkehr niedriger liegen als die vergleichbaren Zeiten im Eisenbahnverkehr. Da von den Konkurrenten vorgesehen ist, den Eisenbahn- und Flugreiseverkehr im Bundesgebiet zukünftig zu beschleunigen, dürften die erzielbaren Reisezeitgewinne bei der Planung neuer Flugverbindungen eine große Rolle spielen.

Was die Zahl der binnenländischen Fluglinien betrifft, ist vor Auslieferung der neuen Kurzstreckenflugzeuge wahrscheinlich nicht mit wesentlichen Veränderungen zu rechnen. Sobald der Deutschen Lufthansa die neuen Flugzeuge zur Verfügung stehen, soll das Kurzstreckennetz auch im grenzüberschreitenden Luftverkehr erweitert

1) Unter anderem mußte die Air Lloyd Deutsche Nah-Luftverkehr GmbH den Flugbetrieb auf den Strecken Köln - Düsseldorf - Bremen sowie Düsseldorf - Luxemburg am 1. Januar 1966 einstellen, weil das Land Nordrhein-Westfalen keine weiteren Subventionen zahlte. Ähnlich erging es der Condor-Flugdienst GmbH, die den "Bedarfsverkehr mit festen Flugzeiten" auf den Strecken Düsseldorf - Münster - Hannover und Düsseldorf - Bremen am 1. März 1966 aufgeben mußte, nachdem das Land Nordrhein-Westfalen keine Subventionen mehr gewährte. - Vergleiche Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 296 und 304, vom 21. und 31. Dezember 1965.

und der Linienverkehr beschleunigt werden; nach den bisherigen Erfahrungen hält die Deutsche Lufthansa einen Zeitvorsprung von zwei Stunden für erforderlich, bevor ein größerer Teil der Reisenden das Flugzeug der Eisenbahn und dem Kraftwagen vorzieht.¹⁾ Unter dieser Voraussetzung können zusätzliche Wettbewerbsrelationen mit der Eisenbahn nur dann geschaffen werden, wenn die gesamten Reisezeiten im Kurzstreckenverkehr erheblich verkürzt werden. Insgesamt lassen sich die Wettbewerbsrelationen zukünftig beträchtlich vermehren, wenn außer den bestehenden Flughäfen auch kleinere Flugplätze in das binnenländische Liniennetz einbezogen werden. Je weiter diese Plätze voneinander entfernt liegen, desto größer dürften die Zeitvorteile sein, die die Flug- gegenüber der Eisenbahnreise bietet.

Im sogenannten Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten erscheint es wie in der Vergangenheit auch zukünftig möglich, daß diese Reisedienste auf weitere Strecken im Bundesgebiet ausgedehnt und die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten dabei erprobt werden. Da einige Länder und Gemeinden daran interessiert sind, solche Verbindungen einzurichten, die Finanzkraft einzelner Luftfahrtunternehmen aber vielfach nicht dazu ausreicht, die wirtschaftlichen Risiken dieser Flugdienste allein zu tragen, dürfte es unter den gegebenen Verhältnissen auch zukünftig zu Entwicklungen kommen, bei denen besonders ausgewählte Strecken zunächst versuchsweise befliegen werden und die damit beauftragten Anbieter für befristete Zeit Subventionen erhalten. Sofern sich einzelne Flugverbindungen bis zum Ablauf der Subventionsdauer als wirtschaftlich erweisen und die betreffenden Unternehmen ohne finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand auskommen, ist über den Subventionierungszeitraum

1) Vergleiche Deutsche Lufthansa, Die Boeing 737 soll den innerdeutschen Luftverkehr revolutionieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 45, vom 23. Februar 1965.

hinaus mit einer Vermehrung von Wettbewerbsrelationen zu rechnen.

2. Die Substitutionsbeziehungen

Ob ein Verkehrskunde Eisenbahn- oder Flugreisen bevorzugt, hängt bei gegebener Bedarfsstruktur und gegebenem Einkommen von den Beförderungspreisen und den Beförderungsqualitäten in beiden Verkehrszweigen ab. Stimmen die Beförderungsqualitäten auf den Wettbewerbsrelationen weitgehend überein, wird sich der Nachfrager bei rationalem Verhalten für die billigere Leistung entscheiden. Bei gleichen Beförderungspreisen wird er die qualitativ höherwertige Leistung bevorzugen. In der Regel weichen Reisekosten und Reisequalitäten auf den Konkurrenzverbindungen mehr oder weniger stark voneinander ab. Welche der beiden Leistungen unter diesen Verhältnissen nachgefragt wird, hängt davon ab, wie der Verkehrskunde die Preisdifferenz im Verhältnis zu dem aus den Qualitätsunterschieden resultierenden Nutzen einschätzt. Bis zu einem gewissen Grad wird der Nachfrager bereit sein, für bessere Qualitäten auch höhere Reisekosten zu tragen.

Qualitätsvergleiche bringen jedoch im allgemeinen erhebliche Schwierigkeiten mit sich. Denn die Gesamtqualität einer Leistung wird durch einzelne "Teilqualitäten" bestimmt.¹⁾ Voigt spricht in diesem Zusammenhang von "Teilwertigkeiten" einer Leistung.²⁾ Je mehr die einzelnen Reisequalitäten - wie etwa Sicherheit, Schnell-

-
- 1) Vergleiche Sigurd Klatt, Die ökonomische Bedeutung der Qualität von Verkehrsleistungen, Band 11 der Verkehrswissenschaftlichen Forschungen, herausgegeben von Fritz Voigt, Berlin 1965, S. 59 ff.
 - 2) Vergleiche Fritz Voigt, Verkehr und Industrialisierung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 109, Heft 12, 1953, S. 193 ff.

ligkeit und Pünktlichkeit - quantifizierbar sind, desto eher kann der Verkehrskunde diese vergleichen. Da es nur wenige Fälle gibt, in denen eine Beförderungsleistung eine andere in sämtlichen Qualitätsmerkmalen übertrifft - es sich also um eine eindeutig superiore Leistung handelt -, entsteht selbst bei quantifizierbaren Leistungsqualitäten die schwierige Frage, ob und in welchem Maße Unterschiede bei einzelnen Qualitätsmerkmalen im Urteil der Nachfrager kompensiert werden können. Die Entscheidung hängt von der jeweiligen Nutzenschätzung durch die Nachfrager ab. Es gibt zum Beispiel Fälle, in denen bestimmte Nachfrager einem Verkehrsmittel mit höherer Geschwindigkeit, andere einem Beförderungsmittel mit größerer Sicherheit den Vorzug geben. Auch beim gleichen Nachfragenden sind Verhaltensänderungen im Zeitablauf möglich.

Bei Reisequalitäten, die quantitativ nicht oder nicht ohne weiteres erfaßbar sind - wie etwa Zuverlässigkeit, Komfort und Bequemlichkeit -, wird die Vergleichbarkeit für die Verkehrskunden erheblich erschwert. Mehr als bei den quantifizierbaren Leistungsqualitäten wird die Kompensation verschiedener Teilqualitäten von Verkehrsmitteln durch die subjektive Nutzenschätzung der Nachfrager bestimmt. Obwohl sich die Werbung in zunehmendem Maße auch der nicht quantifizierbaren Qualitätsmerkmale bedient, stehen im Wettbewerb um die Gunst der Verkehrsnachfrager die Faktoren Sicherheit und Schnelligkeit im Vordergrund. Unter sämtlichen Beförderungsmitteln ist die Sicherheit im Eisenbahn- und Luftverkehr am größten. Bei den sich häufenden Flugzeugunfällen in der letzten Zeit muß dieses Ergebnis überraschen. Wie die Unfallstatistik des Luftverkehrs im Jahre 1965 aber zeigt, ist die Gesamtzahl der tödlich verunglückten Passagiere absolut zwar gestiegen, relativ jedoch gesunken.¹⁾

1) Als relative Unfallhäufigkeit wird die Zahl der Todesopfer je hundert Millionen Passagiermeilen bezeichnet.- Vergleiche Peter Odrich, Zuviel Flugzeugunfälle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 11, vom 14. Januar 1966.

Dennoch wäre es falsch, wollte man sich mit dem bisher erreichten Stand der Flugsicherheit zufrieden geben. Die amerikanische Bundesluftfahrtbehörde (Federal Aviation Agency) hat in jüngerer Zeit zu erkennen gegeben, daß die Hersteller der im Passagierverkehr in den kommenden Jahren zu erwartenden Großflugzeuge mit erheblichen Verschärfungen in den Bauvorschriften zu rechnen haben. Da zwei Drittel bis drei Viertel aller Flugzeugunfälle in Flughafennähe auftreten, sollen die Überlebenschancen im Unglücksfalle dadurch vergrößert werden, daß die Zahl der vorgeschriebenen Notausgänge erhöht und die Brandgefahr durch bessere Sicherung der Kraftstoffleitungen, durch Einbau automatischer Schaumlöschanlagen sowie durch Ausstattung der Kabine mit nicht brennbaren Materialien verringert wird. Darüber hinaus sind Untersuchungen im Gange, wie die Entzündungsgefahr bei Flugtreibstoffen herabgesetzt werden kann.¹⁾

Im folgenden sollen Beförderungszeiten und Beförderungspreise, die für die Substituierbarkeit von Eisenbahn- und Flugreisen eine der Haupteinflußgrößen bilden, behandelt und auf den Wettbewerbsrelationen gegenübergestellt werden. Bei Analyse von Reisezeiten und Reisekosten weist Titzhoff im Jahre 1958 darauf hin, daß die "Vergleichbarkeit" von Eisenbahn- und Flugreisen "in jedem Falle nur bedingt gegeben" ist, "was ihr jedoch hinsichtlich der gefundenen Ergebnisse bei Beobachtung der gegebenen Voraussetzungen nichts von ihrem Wert nimmt."²⁾ Je geringer die Unterschiede in bezug auf Reisezeiten und Reisekosten sind, desto enger sind die

1) Zu den Ausführungen in diesem Absatz vergleiche Hans Martin Kölle, Wenn 490 in einem Flugzeug fliegen ..., in: Die Welt, Nr. 102, vom 3. Mai 1966.

2) Peter W. Titzhoff, Vom Wettbewerb Schiene - Luft, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 10. Jahrgang, Nr. 14, zweites Juliheft 1958, S. 292.

Substitutionsbeziehungen und desto größer ist die Substitutionskonkurrenz.

a) Die Reisezeiten und die Reisekosten

Tabelle 4 auf Seite 72 enthält eine Aufstellung der kürzesten Reisezeiten sowie der Reisekosten im innerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr. Die Angaben gelten für den April 1966. Von den 36 möglichen Relationen zwischen den Flughafenstädten ohne West-Berlin wurden 25 wichtige Verbindungen ausgewählt. Diese sind in den Spalten 1 und 2 der Tabelle enthalten. Die angegebenen Verbindungen sind dem Flugplan der Deutschen Lufthansa entnommen.¹⁾ Anhand dieser Verbindungen, die nach den Luftlinien-Entfernungen in Spalte 3 der Tabelle geordnet sind, soll versucht werden, einen Überblick über die Substitutionskonkurrenz im Eisenbahn- und Luftverkehr zu geben. Zuvor ist zu klären, wie sich die gesamten Reisezeiten und Reisekosten im Eisenbahn- und Luftverkehr zusammensetzen.

Bei Ermittlung der gesamten Reisezeiten und Reisekosten, die für den Eisenbahnverkehr in den Spalten 5 und 7 und für den Luftverkehr in den Spalten 10 und 14 angegeben sind, wurde von den Zentren der Flughafenstädte ausgegangen. Während die Bahnhöfe in der Stadtmitte liegen, befinden sich die Flughäfen in Randbezirken oder außerhalb der Stadtgrenze. Zwischen den Flughäfen und den Stadtzentren bestehen Zu- und Abbringerverbindungen, die durch öffentliche Verkehrsmittel und zum Teil auch durch Omnibusse der Luftverkehrsgesellschaften selbst hergestellt werden. In den Stadtzentren befinden sich die Zu- und Abbringerstellen zumeist an den Bahnhöfen oder in deren unmittelbarer Umgebung.

Im Eisenbahnverkehr bestehen die gesamten Reisezeiten

1) Vergleiche Deutsche Lufthansa, Voraussage des Sommerflugplans, gültig ab 1. April 1966, S. 13 bis 16.

Tabelle A: Die kürzesten Reiseszeiten sowie die Zahl der angebotenen Beförderungsmöglichkeiten auf ausgewählten Verbindungen in Innerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr

Verbindung		Reisezeit Luftlinie entfernung	Eisenbahnlinienverkehr			Fluglinienverkehr							
von (nach)	nach (von)		Kurzste Fahrzeit	Gesamte Reisezeit	Zahl der Abfahrten (1. Klasse F-Zug) ges. Reisek.	Kurzste Flugzeit	Zu- und Abbringer- zeiten	Gesamte Reise- zeit	Zahl der Abflüge	Flugpreise (Touristen- klasse)	Zu- und Ab- bringerko- sten	Gesamte Reisekosten	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Bremen	Hamburg	134	75'	85'	25	21,60	25'	75'	115'	1	32,--	2,50	34,50
Hamburg	Hannover	133	105'	115'	28	28,80	35'	70'	120'	3	45,--	3,20	48,20
Frankfurt	Köln	137	135'	145'	33	34,20	35'	75'	125'	5	48,--	4,--	52,--
München	Nürnberg	159	120'	130'	26	30,60	45'	60'	120'	1	46,--	4,--	50,--
Frankfurt	Stuttgart	159	135'	145'	18	32,80	35'	60'	110'	4	46,--	4,--	50,--
Düsseldorf	Frankfurt	169	150'	160'	27	39,--	40'	60'	115'	5	62,--	3,50	65,50
Frankfurt	Nürnberg	181	135'	145'	17	36,--	45'	55'	115'	4	62,--	4,--	66,--
München	Stuttgart	194	150'	160'	21	36,--	35'	65'	115'	4	56,--	4,--	60,--
Frankfurt	Hannover	278	210'	220'	18	49,60	55'	60'	130'	5	71,--	3,20	74,20
Köln	Stuttgart	285	210'	290'	15	55,60	65'	75'	155'	1	73,--	4,--	77,--
Frankfurt	München	311	240'	250'	23	58,60	45'	60'	120'	9	75,--	4,--	79,--
Bremen	Frankfurt	335	255'	265'	19	66,--	75'	65'	155'	4	82,--	2,50	84,50
Düsseldorf	Stuttgart	339	255'	265'	15	56,60	45'	60'	120'	4	85,--	3,50	88,50
Düsseldorf	Hamburg	341	240'	250'	17	58,60	45'	70'	130'	7	81,--	3,50	84,50
Hannover	Nürnberg	343	255'	265'	12	63,--	85'	60'	160'	1	84,--	3,20	87,20
Hannover	Köln	365	255'	265'	17	63,--	65'	85'	165'	4	88,--	4,--	92,--
Düsseldorf	Nürnberg	367	270'	280'	17	66,--	65'	60'	140'	1	92,--	3,50	95,50
Frankfurt	Hamburg	411	315'	325'	15	73,60	55'	65'	135'	9	95,--	4,--	99,--
Hannover	Stuttgart	420	330'	340'	14	73,60	70'	60'	145'	2	97,--	3,20	100,20
Köln	München	448	375'	385'	21	82,60	55'	80'	150'	3	103,--	4,--	107,--
Hamburg	Nürnberg	467	405'	415'	12	82,60	105'	70'	190'	1	119,--	4,--	123,--
Düsseldorf	München	500	405'	415'	17	85,60	60'	65'	140'	4	119,--	3,50	122,50
Hannover	München	502	375'	385'	9	82,60	140'	65'	220'	3	118,--	3,20	121,20
Hamburg	Stuttgart	554	450'	460'	12	91,60	90'	65'	170'	3	126,--	4,--	130,--
Hamburg	München	624	495'	505'	9	99,--	75'	70'	160'	6	142,--	4,--	146,--

aus den Fahr- und Haltezeiten zwischen den Flughafenstädten sowie aus den Aufenthaltszeiten auf den Ausgangs- und Zielbahnhöfen. Die Fahrzeiten konnten in den vergangenen Jahren mit fortschreitender Elektrifizierung der Hauptverkehrsstrecken weiter verringert werden. Den jeweils kürzesten Fahrzeiten, die in Spalte 4 der Tabelle wiedergegeben sind, wurden bei Ermittlung der Gesamtreisezeit zehn Minuten für den Aufenthalt auf den Ausgangs- und Zielbahnhöfen zugeschlagen.¹⁾

Was die gesamten Reisezeiten im Luftverkehr betrifft, sind neben den Flugzeiten - einschließlich der Haltezeiten bei Zwischenlandungen - die Aufenthaltszeiten auf den Ausgangs- und Zielflughäfen sowie die Zu- und Abbringerzeiten zwischen den Flughäfen und den Stadtzentren zu berücksichtigen. Die jeweils kürzesten Flugzeiten sind in Spalte 8 der Tabelle enthalten und beruhen auf den Flugplanangaben der Deutschen Lufthansa.²⁾ Gegenüber den Vorjahren fallen die Flugzeiten bei den gesamten Reisezeiten im Sommer 1966 weniger stark ins Gewicht, weil die Zahl der Verbindungen ohne Zwischenlandung erhöht worden ist. Für den Aufenthalt vor und nach dem Flug wurden auf jeder Verbindung insgesamt 15 Minuten den jeweils kürzesten Flugzeiten zugerechnet. Nachdem die Abfertigungszeiten im Inlandsverkehr seit April 1966 verkürzt worden sind, wurde die Aufenthaltszeit auf den Ausgangs- und Zielflughäfen verringert. Zuvor erforderte die Abfertigung von Inlandspassagieren etwa 20 Minuten vor und rund 10 Minuten nach dem Flug. Die Zu- und Abbringerzeiten zwischen den Flughäfen und den Stadtzentren sind in Spalte 9 der Tabelle wiedergegeben und wurden nach Angaben der Arbeitsge-

-
- 1) Die jeweils kürzesten Fahrzeiten - einschließlich der Haltezeiten - zwischen den Flughafenstädten beruhen auf Angaben der Bundesbahn-Auskunft Mainz.
 - 2) Vergleiche Deutsche Lufthansa, Voraussage des Sommerflugplans 1966, S. 13 bis 16.

meinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen berechnet.¹⁾ Diese Angaben, die aus dem Jahre 1961 stammen, wurden auf volle fünf und zehn Minuten auf- beziehungsweise abgerundet und der inzwischen eingetretenen Verkehrszunahme auf den Zu- und Abbringerstraßen durch Zuschlag von jeweils fünf Minuten in beiden Richtungen angepaßt. Außerdem wurden insgesamt fünfzehn Minuten Wartezeit berücksichtigt, die sich aus dem Zeitabstand zwischen den Verkehrsgelegenheiten im Zu- und Abbringerverkehr zwischen den Flughäfen und den Stadtzentren ergeben.

Die Aufstellung der gesamten Reisezeiten im Eisenbahn- und Luftverkehr ist in der Tabelle insofern unvollständig, als der - auch beim einzelnen Anbieter unterschiedliche - Zeitabstand zwischen den einzelnen Fahr- und Fluggelegenheiten nicht in die Betrachtung einbezogen worden ist. Dieser Mangel kann deshalb in Kauf genommen werden, weil der Zeitabstand zwischen zwei Verkehrsgelegenheiten für den Reisenden nicht in voller Höhe Zeitverlust bedeuten muß. Der Reisende hat es vielfach in der Hand, seinen Verkehrsbedarf auf die zeitliche Lage der im einzelnen bestehenden Beförderungsmöglichkeiten einzurichten. Dennoch wäre es falsch, der Häufigkeit von Verkehrsgelegenheiten im Wettbewerb zwischen dem Eisenbahn- und Luftverkehr keine Bedeutung beizumessen. Diesem Sachverhalt wurde im folgenden dadurch Rechnung getragen, daß die Gesamtzahl der täglichen und nicht täglichen Abfahrten und Abflüge auf den Wettbewerbsrelationen berücksichtigt worden ist. Für den Eisenbahnverkehr ist dies in Spalte 6 und für den Luftverkehr in Spalte 11 der Tabelle geschehen, wobei aus der Gesamtzahl der Verkehrsgelegenheiten in beiden Richtungen einer Strecke der Mittelwert gebildet und

1) Vergleiche den Teilbericht II der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen über den Zubringerverkehr zu den deutschen Verkehrsflughäfen, Untersuchung über Methoden zur Herabsetzung der Bodenverkehrszeiten im europäischen Luftverkehr, Stuttgart 1961, S. 4 und 43.

dieser - soweit erforderlich - auf ganze Zahlen aufgerundet worden ist.¹⁾

Ähnlich den Verhältnissen bei den Reisezeiten weicht die Zusammensetzung der Reisekosten im Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr voneinander ab. Was den Eisenbahnverkehr betrifft, stimmen Fahrpreise und Reisekosten, die in Spalte 7 der Tabelle angegeben sind, der Höhe nach überein, weil die Bahnhöfe im Zentrum der Flughafenstädte liegen.²⁾ Demgegenüber sind im Luftverkehr die Zu- und Abbringerkosten zwischen den Flughäfen und den Stadtzentren zu berücksichtigen. Die Flugpreise sind in Spalte 12 und die Zu- und Abbringerkosten in Spalte 13 der Tabelle enthalten.³⁾ Den Fahrpreisen in der ersten Wagenklasse von Fernschnellzügen wurden die Flugpreise in der Touristenklasse gegenübergestellt. Dies erscheint deshalb angebracht, weil bei den relativ niedrigen Reisezeiten im Luftverkehr der Komfort der ersten Beförderungsklasse weniger genutzt werden kann als bei den vergleichsweise höheren Reisezeiten im Eisenbahnverkehr.

Die für den Stand der Substitutionskonkurrenz im Betrachtungszeitraum relevanten Ergebnisse, die auf der Gegenüberstellung von Reisezeiten, Reisekosten und der Zahl der angebotenen Beförderungsgelegenheiten im in-

-
- 1) Die Zahl der Verkehrsgelegenheiten im Eisenbahnverkehr wurde dem Beiheft "Städteverbindungen" zum amtlichen Kursbuch für den Zeitraum vom 26. September 1965 bis zum 21. Mai 1966 entnommen. Die Zahl der Beförderungsmöglichkeiten im Luftverkehr wurde nach den Angaben in der Vorauskunft des Sommerflugplans 1966 der Deutschen Lufthansa ermittelt.
 - 2) Die angegebenen Fahrpreise (Stand nach der Tarifierhöhung vom 1. März 1966) wurden von der Bundesbahn-Auskunft Mainz mitgeteilt.
 - 3) Die Flugpreise wurden dem Passagetarif - Teil 1 - der Deutschen Lufthansa vom 1. April 1966 entnommen. Die Zu- und Abbringerkosten wurden nach Angaben der Deutschen Lufthansa im Flugplan vom November 1965, S. 59 ff., zusammengestellt.

nerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr be-
ruhen, wurden aus den Angaben in Tabelle 4 zusammengestellt
und sind in Tabelle 5 auf Seite 77 wiedergegeben. Im ein-
zelnen handelt es sich um die Konkurrenzvorteile, die sich
auf den ausgewählten Eisenbahn- und Fluglinienverbindun-
gen aus der Differenz der gesamten Reisezeiten sowie
aus dem Unterschied der gesamten Reisekosten in Abhän-
gigkeit von der in Luftlinie gemessenen Entfernung er-
geben. Die Zeitvorteile sind in den Spalten 4 und 5
und die Kostenvorteile in den Spalten 6 und 7 der Ta-
belle wiedergegeben. Die Spalten 8 und 9 enthalten die
Konkurrenzvorteile, die aus der Differenz der im Be-
trachtungszeitraum angebotenen Zahl von Eisenbahn- und
Fluglinienverbindungen resultieren. Der Wettbewerbs-
vorsprung, der sich bei einem Anbieter aus der größeren
Zahl von Verkehrsgelegenheiten gegenüber dem Konkurrenz-
angebot ergibt, wird in der Tabelle als Frequenzvorteil
bezeichnet.

Bei den Vorteilen in der Gesamtreisezeit zeigt es sich,
daß die Eisenbahn auf Entfernungen bis zu 130 Kilometer
Luftlinie schneller ist als das Flugzeug. Dies ist auf
den Verbindungen zwischen Bremen und Hamburg sowie zwi-
schen Hamburg und Hannover der Fall. Geht man von den
tatsächlich zurückzulegenden Entfernungen im Eisenbahn-
und Fluglinienverkehr aus, hat das Schienenunternehmen
gegenüber den Luftverkehrsgesellschaften auf Verbindun-
gen bis zu 180 Kilometer einen Zeitvorsprung, was im
Luftverkehr einer Reiseweite von etwa 170 Kilometer
entspricht.¹⁾

Auf allen übrigen Verbindungen, die in der Tabelle an-
gegeben sind, liegen die gesamten Reisezeiten im Luft-
verkehr unter den vergleichbaren Zeiten im Eisenbahn-
verkehr.

1) Zu den Eisenbahn- und Fluglinien-Entfernungen ver-
gleiche Tabelle 1, S. 24 dieser Arbeit.

Tabelle 5: Konkurrenzvorteile bei den gesamten Reisezeiten, den gesamten Reisekosten und der Zahl der angebotenen Beförderungsmöglichkeiten auf ausgewählten Verbindungen im innerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr

V e r b i n d u n g		Reise- weite	Zeitvorteil		Kostenvorteil		Frequenzvorteil	
von (nach)	nach (von)	-Luftlinien- Entfernung	Eisenb.- Linienverk.	Flugl.- verk.	Eisenb.- Linienver.	Flugl.- verk.	Eisenb.- Linienverk.	Flugl.- verk.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Bremen	Hamburg	104	30'	-	12,90	-	24	-
Hamburg	Hannover	133	5'	-	19,40	-	25	-
Frankfurt	Köln	137	-	20'	17,80	-	28	-
München	Nürnberg	159	-	10'	19,40	-	19	-
Frankfurt	Stuttgart	159	-	35'	17,20	-	14	-
Düsseldorf	Frankfurt	189	-	45'	26,50	-	22	-
Frankfurt	Nürnberg	191	-	30'	30,--	-	13	-
München	Stuttgart	194	-	45'	24,--	-	17	-
Frankfurt	Hannover	278	-	90'	24,60	-	13	-
Köln	Stuttgart	285	-	125'	21,40	-	15	-
Frankfurt	München	311	-	130'	20,40	-	14	-
Bremen	Frankfurt	335	-	110'	18,50	-	15	-
Düsseldorf	Stuttgart	339	-	145'	29,90	-	11	-
Düsseldorf	Hamburg	341	-	120'	25,90	-	10	-
Hannover	Nürnberg	343	-	105'	24,20	-	11	-
Hamburg	Köln	365	-	100'	29,--	-	13	-
Düsseldorf	Nürnberg	367	-	140'	29,50	-	11	-
Frankfurt	Hamburg	411	-	190'	25,40	-	6	-
Hannover	Stuttgart	420	-	195'	26,60	-	12	-
Köln	München	448	-	235'	24,40	-	18	-
Hamburg	Nürnberg	467	-	225'	40,40	-	11	-
Düsseldorf	München	500	-	275'	36,90	-	13	-
Hannover	München	502	-	165'	38,60	-	6	-
Hamburg	Stuttgart	554	-	290'	38,40	-	9	-
Hamburg	München	624	-	345'	47,--	-	3	-

Stand: April 1966

Gegenüber den Jahren vor 1966 hat sich die Entfernungsgrenze, von der an das Flugzeug schneller ist als die Eisenbahn, geringfügig zugunsten des Luftverkehrs verschoben. Ausgehend von den in Luftlinie gemessenen Entfernungen besaß das Schienenunternehmen gegenüber dem Luftverkehr im Jahre 1962 noch Zeitvorteile auf Verbindungen bis etwa 160 Kilometer.¹⁾ Auf die tatsächlich zurückzulegenden Entfernungen bezogen entspricht dies im Eisenbahnverkehr etwa 200 Kilometer und im Luftverkehr rund 180 Kilometer. Die inzwischen eingetretenen Konkurrenzvorteile des Luftverkehrs sind im wesentlichen auf die Verkürzung der Abfertigungszeiten im Inlandsverkehr der Deutschen Lufthansa sowie auf die Vermehrung von Direktverbindungen zurückzuführen.

Soweit der Luftverkehr auf Entfernungen bis zu 200 Kilometer Luftlinie einen Zeitvorsprung besitzt, beträgt die Zeitersparnis gegenüber der Eisenbahn auf diesen Verbindungen durchschnittlich eine halbe Stunde. Was die gesamten Reisekosten in diesem Entfernungsbereich betrifft, liegen diese im Eisenbahnverkehr unter denen des Luftverkehrs. Dies gilt auch für alle anderen Verbindungen, die in der Tabelle enthalten sind. Auf Entfernungen bis zu 200 Kilometer Luftlinie beträgt die Kostenersparnis im Eisenbahnverkehr durchschnittlich etwa 21 DM. Im Bereich zwischen 200 und 400 Kilometer Luftlinie liegt die Gesamtreisezeit im Luftverkehr durchschnittlich etwa zwei Stunden unter der des Eisenbahnverkehrs. Die gesamten Reisekosten im Luftverkehr übersteigen die im Eisenbahnverkehr um durchschnitt-

-
- 1) Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Gruppe A - Verkehrswirtschaft -, Weiterentwicklung des Schnellverkehrs auf der Schiene, a. a. O., S. 10 und 20.- Obwohl der Wissenschaftliche Beirat die einzelnen Komponenten der Gesamtreisezeiten zum Teil anders bemißt, als es in der vorliegenden Arbeit geschieht, können die Gesamtergebnisse dennoch als annähernd vergleichbar angesehen werden, weil sich die bestehenden Abweichungen insgesamt in etwa ausgleichen.

lich 25 DM. Wählt der Verkehrskunde in diesem Entfernungsbereich anstelle der Eisenbahn das Flugzeug, kostet ihn die Zeitersparnis von zwei Stunden im Durchschnitt also 25 DM. Zwischen 400 und 600 Kilometer Luftlinie beträgt die Zeitersparnis im Luftverkehr gegenüber der Eisenbahn durchschnittlich dreidreiviertel Stunden. Der Zeitgewinn gegenüber der Eisenbahn kostet den Flugreisenden in diesem Entfernungsbereich durchschnittlich etwa 33 DM. Im Airbus-Dienst zwischen Frankfurt und Hamburg schrumpft der Vorteil bei den gesamten Reisekosten der Eisenbahn auf 5,40 DM.¹⁾ Der Zeitgewinn des Flugzeugs vor der Eisenbahn, der im Airbus-Dienst durchschnittlich etwa zweidreiviertel Stunden ausmacht, kostet den Passagier also lediglich 5,40 DM.²⁾ Im Entfernungsbereich über 600 Kilometer Luftlinie besteht im innerdeutschen Fluglinienverkehr bislang nur die Verbindung zwischen Hamburg und München. Der Zeitvorsprung des Flugzeugs beträgt auf dieser Strecke fünfdreiviertel Stunden, der Kostenvorteil der Eisenbahn 47 DM.

Die Differenz zwischen den gesamten Reisekosten im Schienen- und Luftverkehr vergrößert sich zugunsten der Eisenbahn, wenn anstelle der einfachen Preise die Tarife für Hin- und Rückverbindung zugrunde gelegt werden. Im Unterschied zu den Eisenbahntarifen wird bei den Preisen für Hin- und Rückflug bislang keine Ermäßigung gewährt. Die Tarife für Hin- und Rückflug ergeben sich im innerdeutschen Fluglinienverkehr - einschließlich des Airbus-Dienstes - aus der Verdoppelung der ein-

-
- 1) Der Airbus-Flugpreis beträgt 75 DM,-. Vergleiche den Passagietarif - Teil 1 - der Deutschen Lufthansa vom 1. April 1966.
 - 2) Die Flugzeit im Airbus-Dienst zwischen Frankfurt und Hamburg schwankt zwischen 80 und 95 Minuten.- Vergleiche Deutsche Lufthansa, Voraussage des Sommerflugplans 1966, S. 13 bis 16.

fachen Flugpreise.¹⁾ Auf den angegebenen Verbindungen bis zu 200 Kilometer Luftlinie beträgt die Ermäßigung für Hin- und Rückfahrt im Schienenverkehr durchschnittlich etwa sieben Prozent. Im Bereich zwischen 200 und 400 Kilometer Luftlinie steigt der Preisnachlaß gegenüber den einfachen Fahrpreisen auf durchschnittlich acht Prozent und auf Entfernungen zwischen 400 und 600 Kilometer Luftlinie auf rund dreizehn Prozent.²⁾

Bei den gesamten Reisezeiten im Eisenbahnverkehr verbessert sich das gegenüber dem Luftverkehr überwiegend ungünstige Bild durch die größere Fahrplandichte. Dabei ist festzustellen, daß der Frequenzvorteil der Eisenbahn mit zunehmender Reiseweite sinkt. Während auf Entfernungen bis zu 200 Kilometer Luftlinie im Schienenverkehr durchschnittlich zwanzig Verbindungen mehr als im Luftverkehr angeboten werden, vermindert sich der Frequenzvorteil der Eisenbahn im Bereich zwischen 200 und 400 Kilometer Luftlinie auf durchschnittlich dreizehn Verbindungen und sinkt zwischen 400 und 600 Kilometer auf elf Verbindungen. Zwischen Hamburg und München - der Strecke mit der größten Reiseweite - gibt es im Eisenbahnverkehr nur drei Verbindungen mehr als im Luftverkehr. Von sämtlichen Fluglinienverbindungen ist die Verkehrsichte zwischen Frankfurt und Hamburg sowie zwischen Frankfurt und München am größten.

b) Neuerliche Entwicklungen bei den Eisenbahn- und Flugpreisen

Bei den Eisenbahn- und Flugpreisen im Bundesgebiet hat sich in neuerer Zeit ein grundlegender Wandel angebahnt.

-
- 1) Vergleiche den Passagetarif - Teil 1 - der Deutschen Lufthansa vom 1. April 1966.
 - 2) Die Prozentwerte wurden nach Angaben der Bundesbahn-Auskunft Mainz über die Personentarife für Hin- und Rückfahrt in der ersten Wagenklasse von Fernschnellzügen auf den betrachteten Verbindungen berechnet.

Mit den Tariferhöhungen, die im Personenverkehr der Deutschen Bundesbahn am 1. März 1966 und im Luftverkehr am 1. April 1966 in Kraft getreten sind, wurden die Fahr- und Flugpreise zugleich der unterschiedlichen Kostenlage auf den einzelnen Inlandsstrecken stärker angenähert. Die Kostendegression, die mit zunehmender Reiseweite im Eisenbahn- und im Luftverkehr eintritt, wurde in den Personentarifen erstmals stärker zum Ausdruck gebracht. Wenngleich diese Tarifanpassungen in ihrem Umfang einstweilen noch als unzureichend erscheinen, sind sie dennoch als erste Schritte anzusehen, die jeweiligen Kostenverhältnisse mehr als bisher zur Grundlage von Tarifentscheidungen zu machen. Je mehr dies zukünftig geschieht, desto nachhaltiger wird der Substitutionswettbewerb zwischen dem Eisenbahn- und Flugreiseverkehr durch die bestehenden Kostenunterschiede bestimmt.

Nach den Tariferhöhungen vom März und April 1966 ergibt sich im innerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr folgendes Bild: Im Durchschnitt wurden die Personentarife bei der Eisenbahn um 6,25 Prozent und im Flugreiseverkehr um zehn Prozent angehoben. Je nach Reiseweite liegen die Verhältnisse in der ersten und zweiten Beförderungsklasse unterschiedlich. Während die Fahr- und Flugpreise auf geringen und mittleren Beförderungsweiten im Bundesgebiet zum Teil erheblich verteuert wurden, sind auf größeren Entfernungen gegenüber den bisherigen Tarifen Ermäßigungen eingetreten. Ausgehend von den tatsächlich zurückzulegenden Entfernungen liegt die Schwelle im Eisenbahnverkehr bei etwa 600 Kilometer. Der Fernreiseverkehr der Eisenbahn ist von den Tarifverteuierungen zum Teil verschont geblieben und auf den weitesten Entfernungen im Bundesgebiet geringfügig verbilligt worden. Insoweit hat das Schienenunternehmen dem zunehmenden Wettbewerbsdruck durch den Luftverkehr Rechnung getragen.

Im Luftverkehr zeigen sich die ersten Tarifiermässigungen gegenüber den bisher geltenden Flugpreisen bei etwa 400 Kilometer. Dabei ist die Entfernung zugrunde gelegt, die sich bei Einhaltung des Luftstraßensystems im Bundesgebiet ergibt. Auf Entfernungen über 500 Kilometer liegen sämtliche Flugpreise - mit einer Ausnahme - unter den bisherigen Tarifen. Auf der weitesten Verbindung - zwischen Hamburg und München - wurde der einfache Flugpreis in der Touristenklasse um 11 DM herabgesetzt. Der einfache Flugpreis im Airbus-Dienst zwischen Frankfurt und Hamburg ist mit 75 DM unverändert geblieben. Die Rückflugermässigung im Airbus-Dienst, die bisher zehn Prozent betragen hat, ist weggefallen. Der Preis für Hin- und Rückflug im Airbus-Dienst ergibt sich - wie bisher schon bei allen anderen Inlandstarifen - aus der Verdoppelung des einfachen Flugpreises. Er beträgt somit 150 DM.¹⁾

1) Zu den Angaben in diesem Absatz vergleiche Fritz-Ullrich Fack, Das Kabinett stimmt höheren Fahrpreisen der Bahn zu, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 292, vom 16. Dezember 1965, sowie Gerold Lingnau, Flüge über kurze Strecken teurer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 62, vom 15. März 1966. 

Zweiter Teil
=====

Der staatliche Interventionismus im Eisenbahn-
und Flugreiseverkehr

Der Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen wird im innerdeutschen Reiseverkehr zur Zeit entscheidend durch die interventio-
nistische Verkehrspolitik des Staates bestimmt. Ähn-
lich den Verhältnissen in anderen Verkehrszweigen, in
denen der Einfluß des Staates gegenüber der Handlungs-
freiheit einzelner Anbieter überwiegt, werden auch im
innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr gegen-
wärtig enge Grenzen für den Wettbewerb gezogen. In die-
sen Verkehrszweigen ist es dem Staat vielfach erlaubt,
mit weitreichenden Maßnahmen in die Preisentwicklung
einzugreifen. Damit überschreitet der Staat oftmals
die Grenzen wettbewerbspolitischer Ordnungsvorstellun-
gen, wie sie für die überwiegende Zahl der Märkte in
anderen Wirtschaftszweigen des Bundesgebietes schon
seit langem eine Selbstverständlichkeit sind.

Zwar ist es auch in diesen von staatlichen Einflüssen
weitgehend freien Wirtschaftszweigen keineswegs so,
daß die Märkte einfach sich selbst überlassen werden.
Vielmehr unterliegt auch der Wettbewerb in diesen Wirt-
schaftsbereichen der staatlichen Marktaufsicht. Diese
beschränkt sich jedoch lediglich darauf, den Wettbewerb
in seiner Funktionsfähigkeit zu erhalten. Auf die Ver-
kehrsmärkte übertragen, bedeutet dies, daß der Staat
nur dann in die Preisentwicklung am Markt einzugreifen
hat, wenn der reibungslose Ablauf der Konkurrenz gefähr-
det wird. Vor allem ist dafür zu sorgen, daß ein wirt-
schaftlicher Machtmißbrauch zwischen den konkurrieren-
den Unternehmen sowie zwischen diesen und den Verkehrs-
kunden vermieden wird.

Je mehr in der Vergangenheit dazu übergegangen wurde,
die Tarifpolitik im innerdeutschen Eisenbahn- und Flug-

reiseverkehr staatlichen Einflüssen zu unterwerfen, desto mehr hat der Wettbewerb auf diesen Märkten an Funktionsfähigkeit eingebüßt und desto mehr haben die durch staatliche Eingriffe herbeigeführten Wettbewerbsverzerrungen zugenommen. Diese fallen besonders dann ins Gewicht und rufen in der Regel weitere Wettbewerbsverfälschungen hervor, wenn einzelne Verkehrszweige zur Expansion neigen. Wird der Einfluß des Staates auf die Preispolitik im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr in absehbarer Zeit nicht auf ein wettbewerbspolitisch vertretbares Maß zurückgeführt, erscheint die rationelle Arbeitsteilung zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen mehr als bisher in Frage gestellt. Bei den gegenwärtigen Verhältnissen in diesen Verkehrszweigen ist der Staat in der Lage, auf die preispolitischen Maßnahmen einzuwirken und den Wettbewerb auf den einzelnen Marktgebieten in unterschiedlichem Maße zu beeinflussen.

Neben Befugnissen, die es staatlichen Stellen erlauben, unmittelbar auf die Höhe der Beförderungsentgelte einzuwirken, gibt es staatliche Vollmachten, auf Grund deren die Behörden auch zu indirekten Eingriffen in die Preisentwicklung berechtigt sind. Im Luftverkehr geschieht dies unter anderem dadurch, daß der freie Zugang zu einzelnen Märkten beschränkt und eine künstliche Verknappung des Verkehrsangebotes herbeigeführt wird. Auf finanziellem Gebiet wird die Preisbildung durch staatliche Be- und Entlastungen vielfach indirekt beeinflusst. Da der Staat im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr größtenteils recht unterschiedlich vorgeht, hat dies zu finanziellen Wettbewerbsverfälschungen geführt.

Viertes Kapitel

Freie und staatlich gebundene Preisbildung

Bei der Preisbildung im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr empfiehlt es sich, zwischen freien und staatlich gebundenen Tarifen zu unterscheiden. Im folgenden soll diese Terminologie zugrunde gelegt und in der Weise gebraucht werden, wie sie von Hamm verwendet wird.¹⁾ Danach kann von einer freien Preisbildung immer dann gesprochen werden, wenn es einem Verkehrsunternehmen gestattet ist, von sich aus ohne behördliche Genehmigung Beförderungsentgelte festzusetzen. Auch in jenen Fällen, in denen Verkehrspreise zwar von staatlichen Stellen überwacht werden, von diesen jedoch nur auf Einhaltung allgemeiner Wettbewerbsgrundsätze hin überprüft werden, kann von einer freien Preisbildung die Rede sein. Eine staatliche Tarifaufsicht, die sich in diesem Rahmen hält und bei der es "nur in seltenen Fällen zu materiellen Änderungswünschen" der prüfenden Behörden zu kommen pflegt, "kann nicht als eine wesentliche Beeinträchtigung der freien Preisbildung angesehen werden. Zweck der staatlichen Interventionen ist es lediglich, die Unternehmer zu einem einwandfreien wettbewerbspolitischen Verhalten zu veranlassen. Wer sich an diese Spielregeln hält, braucht nicht mit staatlicher Einmischung zu rechnen."²⁾

Dagegen spricht Hamm von einer staatlich gebundenen Preisbildung, "wenn der Staat für alle Verkehrsunternehmen eines Verkehrszweiges verbindliche Preise festsetzt oder sich die Genehmigung von Transportentgelten

1) Vergleiche Walter Hamm, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Band 17 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1964, S. 16 ff.

2) Walter Hamm, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a. a. O., S. 16 und 17.

nicht nur unter rein wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten vorbehält."¹⁾ Gründe nicht rein wettbewerbspolitischer Natur sind zum Beispiel solche des "allgemeinen Wohls" oder "öffentlicher Interessen". Richtet sich die behördliche Genehmigung von Verkehrspreisen nur nach derartigen Kriterien, so liegt ebenfalls eine staatlich gebundene Preisbildung vor.

1. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit freier Preisbildung

Lediglich auf weniger bedeutenden Marktgebieten des innerdeutschen Reiseverkehrs ist es der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen einstweilen gestattet, ohne besondere Einwilligung des Staates Beförderungspreise festzusetzen. So ist es der Deutschen Bundesbahn im Sonderzugverkehr und den Luftfahrtunternehmen im gewerblichen Gelegenheitsverkehr möglich, unabhängig von Genehmigungsbehörden eigene Preisentscheidungen am Markt zu treffen. Soweit die konkurrierenden Unternehmen mit ihrer Preispolitik nicht gegen allgemeine Wettbewerbsgrundsätze verstoßen, ist in diesen Zweigen des binnenländischen Eisenbahn- und Flugreiseverkehrs im allgemeinen nicht mit staatlichen Tarifinterventionen zu rechnen.

a) Freie Eisenbahnpreise lediglich im Sonderzugverkehr der Deutschen Bundesbahn

Bei ihren Sonderfahrten unterliegt die Deutsche Bundesbahn keinem Tarifzwang. Dies ergibt sich aus der geltenden Rechtsprechung, auf die Finger und Weirauch-Heinze bei der Kommentierung der gesetzlichen Bestimmungen über Eisenbahnsonderfahrten hinweisen.²⁾ Danach reicht

1) Walter Hamm, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a. a. O., S. 17.

2) Vergleiche Hans-Joachim Finger, Eisenbahngesetze, erläuterte Textsammlung, vierte, neubearbeitete Auflage, München und Berlin 1962, S. 98, sowie W. Weirauch und Werner Heinze, Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8.

der Tarifzwang im Eisenbahnverkehr so weit wie der Beförderungszwang. Die Deutsche Bundesbahn hat also nur insoweit Tarife aufzustellen und diese den staatlichen Stellen zur Genehmigung vorzulegen, als das Unternehmen zur Beförderung gesetzlich verpflichtet ist.

Wie aus den Bestimmungen der Eisenbahn-Verkehrsordnung zu ersehen ist, kann die Deutsche Bundesbahn über die Ausführung von Sonderfahrten frei entscheiden.¹⁾ Eine Beförderungspflicht besteht hier also nicht. Dies gilt sowohl für Sonderfahrten, die bei der Deutschen Bundesbahn von ihren Kunden bestellt werden, als auch für solche, die das Unternehmen von sich aus als Verwaltungs-sonderfahrten anbietet.²⁾ Bei bestellten Sonderfahrten ist es der Deutschen Bundesbahn jederzeit möglich, Anträge ihrer Kunden mit dem Hinweis darauf abzulehnen, daß zu den von ihnen gewünschten Tarifbedingungen die Kosten der geplanten Fahrten nicht gedeckt werden.

Da die Deutsche Bundesbahn bei ihren Sonderfahrten nicht zur Beförderung verpflichtet ist, entfällt insoweit auch der Tarifzwang.³⁾ Wenn in den Bestimmungen der Eisenbahn-Verkehrsordnung trotzdem vorgesehen ist, daß im Tarif angekündigt wird, "unter welchen Bedingungen auf Antrag Sonderwagen oder Sonderzüge gestellt werden", so geschieht dies nach Weirauch-Heinz aus dem "Bedürfnis der Eisenbahn heraus, die Bedingungen für

2) September 1938 mit Allgemeinen Ausführungsbestimmungen, Kommentar, a. a. O., S. 28.

1) Vergleiche Paragraph 3, Absatz 3, Satz 2 der Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938, a. a. O., S. 666.

2) Vergleiche W. Weirauch und Werner Heinze, Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938 mit Allgemeinen Ausführungsbestimmungen, Kommentar, a. a. O., S. 62 und 63.

3) Vergleiche W. Weirauch und Werner Heinze, Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938 mit Allgemeinen Ausführungsbestimmungen, Kommentar, a. a. O., S. 62 und 63.

die zahlreichen beteiligten Stellen zu generalisieren."¹⁾ Der Tarif erfülle dabei "nur die Funktion eines Anhaltspunktes, von dem nach dem Ermessen und den Bedürfnissen der Verwaltung Abweichungen gestattet werden können!." In diesem Zweig ihres Personenverkehrs könne sich die Eisenbahn "kaufmännisch frei" betätigen.²⁾

Für Verwaltungssonderfahrten enthalten die zur Zeit geltenden Tarife keinerlei bindende Angaben über die Berechnung der Beförderungsentgelte. Im Tarif ist lediglich vorgesehen, daß die Beförderungsbedingungen von Fall zu Fall veröffentlicht werden.³⁾ Die Festsetzung der Beförderungsbedingungen überläßt die Bundesbahnleitung weitgehend ihren regionalen Verwaltungsstellen. Im Wettbewerb mit den innerhalb Westdeutschlands anbietenden Luftfahrtunternehmen kommt den Verwaltungssonderfahrten der Deutschen Bundesbahn kaum eine größere Bedeutung zu.⁴⁾ Solche Fahrten werden im allgemeinen nicht besonders häufig und nicht ausschließlich auf den sich gegenwärtig im Bundesgebiet ergebenden Wettbewerbsrelationen angeboten.

Für bestellte Sonderfahrten läßt der geltende Tarif einen nicht uneträchtlichen Spielraum für eigene Preisentscheidungen in den unteren Verwaltungsinstanzen zu.

-
- 1) Paragraph 12 der Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938, a. a. O., S. 668.
 - 2) Zu den drei vorangegangenen Zitaten: W. Weirauch und Werner Heinze, Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938 mit Allgemeinen Ausführungsbestimmungen, Kommentar, 1. a. O., S. 63.
 - 3) Vergleiche den Deutschen Eisenbahn-Personen-, Gepäck- und Expressguttarif, Teil I, vom 1. Juni 1960.
 - 4) Lediglich in Zeiten des Messeverkehrs - wie etwa während der Industriemesse in Hannover - tritt die Deutsche Bundesbahn mit ihren innerdeutschen Verwaltungssonderfahrten in einen stärkeren Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen.

Bei solchen Fahrten kann die gegenüber dem Regelfahrpreis im allgemeinen zu gewährende Ermäßigung von fünfzig bis auf sechzig Prozent heraufgesetzt werden. Innerhalb der sich so ergebenden Preismarge können die Verwaltungsstellen mit den Kunden individuelle Abmachungen über die Beförderungsentgelte treffen. Besonders günstige Voraussetzungen für die Vereinbarung von Margenpreisen sind nach den Tarifbestimmungen in den Fällen gegeben, in denen ein Sonderzug für Hin- und Rückfahrt bestellt wird und diese innerhalb von vierundzwanzig Stunden ausgeführt werden sollen.¹⁾ Im Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet spielen - wie bereits betont wurde - im wesentlichen nur die für Gesellschaftsfahrten - vor allem von den Reisebüros - bestellten Sonderzüge eine Rolle.

b) Freie Flugpreise nur im gewerblichen Gelegenheitsverkehr

Soweit die innerhalb Westdeutschlands anbietenden Luftfahrtunternehmen im gewerblichen Gelegenheitsverkehr tätig werden, unterliegen sie ebensowenig einem staatlichen Tarifzwang wie die Deutsche Bundesbahn bei ihren Sonderfahrten. Nach den Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes sind für Flugreisen im gewerblichen Gelegenheitsverkehr weder Tarife aufzustellen noch sind diese von staatlichen Stellen zu genehmigen. Sofern Luftfahrtunternehmen in diesem Verkehrszweig nicht gegen allgemeine Wettbewerbsgrundsätze verstoßen, können sie sich kaufmännisch frei betätigen.

Wie bereits betont wurde, hat von sämtlichen Arten des gewerblichen Gelegenheitsverkehrs, die im Bundesgebiet behördlich zugelassen sind, lediglich der sogenannte Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten bisher eine gewisse Bedeutung erlangt. Flugreisen, die im gewerb-

1) Vergleiche den geltenden Deutschen Eisenbahn-Personen-, Gepäck- und Expresstarif, Teil II, a. a. O.

lichen Gelegenheitsverkehr von Lufttouristik-Unternehmen angeboten werden, spielen nur im grenzüberschreitenden Verkehr eine größere Rolle. Beim "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" erscheint es wettbewerbspolitisch bedenklich, daß diese Flugdienste, die in ihren Angebotsmerkmalen mit denen des Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehrs weitgehend übereinstimmen, bisher als gewerblicher Gelegenheitsverkehr genehmigt werden. Während im Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr strenge Tarifvorschriften gelten, können Luftfahrtunternehmen im "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" eine freie Preispolitik betreiben.

Soweit diese Flugdienste auf Parallelverbindungen zum Eisenbahnregelverkehr angeboten werden, wirken sich derartige staatliche Genehmigungspraktiken als eine Wettbewerbsbenachteiligung des Schienenverkehrs aus. Wenn sich der Staat bei einem dem Linienverkehr sehr ähnlichen, einstweilen quantitativ allerdings unbedeutenden Zweig des innerdeutschen Flugreiseverkehrs dazu entschließt, eine freie Preisbildung zuzulassen, wird dieses Recht auch allen anderen Konkurrenten zugestanden werden müssen. Andernfalls ist mit staatlich verursachten Wettbewerbsverzerrungen zu rechnen. Diese könnten besonders dann verstärkt auftreten, wenn bei der geplanten Erweiterung des innerdeutschen Luftverkehrsnetzes die bisher im "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" geübte Genehmigungspraxis Schule machen und gleichzeitig darauf verzichtet würde, die strengen Tarifvorschriften für den Regelverkehr der Eisenbahn zu lockern.

2. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit staatlich gebundener Preisbildung

Wie bereits angedeutet wurde, ist es der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen auf wichtigen Marktgebieten des innerdeutschen Reiseverkehrs einst-

weilen nur dann gestattet, preispolitisch in bestimmter Weise tätig zu werden, wenn der Staat dieses Verhalten ausdrücklich billigt. So enthalten die zur Zeit genehmigten Tarife für Eisenbahnfahrten, die von der Deutschen Bundesbahn im Regelverkehr angeboten werden, genaue Angaben über die zu berechnenden Beförderungsentgelte. Auch die im innerdeutschen Fluglinienverkehr am Markt zugelassenen Luftfahrtunternehmen haben gegenüber ihren Kunden staatlich genehmigte Beförderungspreise einzuhalten.

a) Staatlich gebundene Eisenbahnpreise im Regelverkehr der Deutschen Bundesbahn

Die Deutsche Bundesbahn hat für ihren binnenländischen Schienenverkehr nur dann Tarife aufzustellen und diese den staatlichen Stellen zur Genehmigung vorzulegen, wenn das Unternehmen zur Beförderung gesetzlich verpflichtet ist.¹⁾ Bei ihren Regelfahrten unterliegt die Deutsche Bundesbahn grundsätzlich der Beförderungspflicht. Dies geht aus den Bestimmungen der Eisenbahn-Verkehrsordnung klar hervor.²⁾ Für diesen Zweig ihres innerdeutschen Schienenverkehrs hat die Deutsche Bundesbahn demnach Tarife aufzustellen, die behördlich zu genehmigen sind und die ohne staatliche Einwilligung weder geändert noch aufgehoben werden dürfen.³⁾ Die Tarife haben alle zur Berechnung der Beförderungsentgelte "notwendigen Angaben" zu enthalten, wobei neben Festpreisen seit dem Inkrafttreten der Verkehrsänderungsgesetze von 1961 auch Höchst- und Mindestentgelte zulässig

1) Siehe S. 86 f. dieser Arbeit.

2) Siehe Paragraph 3 der Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938, a. a. O., S. 666.

3) Vergleiche Paragraph 6, Absatz 1 der siebzipsten Verordnung zur Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 7. November 1961, Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 54, vom 21. November 1961, S. 1655, sowie Paragraph 6, Absatz 3 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 29. März 1951, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 15, vom 31. März 1951, S. 226.

sind.¹⁾ In sämtlichen Zweigen ihres Regelverkehrs hat die Deutsche Bundesbahn gegenüber den Verkehrskunden bisher Festentgelte einzuhalten, weil nur solche Tarife von der Eisenbahn bei der Genehmigungsbehörde beantragt worden sind.²⁾

Der Deutschen Bundesbahn ist es auch bei Gesellschaftsfahrten, die im Regelverkehr angeboten werden, bislang nicht gestattet, unabhängig von den staatlichen Genehmigungsstellen Fahrpreise zu vereinbaren. Sofern die Deutsche Bundesbahn Anträge ihrer Kunden ablehnt, Gesellschaftsfahrten im Sonderverkehr zu den gegenüber den Regelfahrpreisen stark verbilligten Beförderungsentgelten anzunehmen, können derartige Fahrten nur im Regelverkehr nachgefragt werden.³⁾ Nach den Bestimmungen der Eisenbahn-Verkehrsordnung liegt die Ausführung von bestellten Sonderfahrten im Ermessen der Eisenbahn.⁴⁾

b) Staatlich gebundene Flugpreise im Linienverkehr

Soweit Luftfahrtunternehmen im innerdeutschen Fluglinienverkehr anbieten, gelten für sie ähnlich strenge Preisvorschriften wie im Regelverkehr der Deutschen Bundesbahn. Auch die Beförderungsentgelte im innerdeutschen Fluglinienverkehr unterliegen der staatlichen Genehmigung, wobei die Möglichkeit zur Bildung von Margenpreisen im Luftverkehrsgesetz nicht vorgesehen ist.

1) Vergleiche Paragraph 6, Absatz 1 der siebenzigsten Verordnung zur Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 7. November 1961, a. a. O., S. 1655.

2) Zu den Festpreisvorschriften im Regelverkehr der Deutschen Bundesbahn siehe den geltenden Deutschen Eisenbahn-Personen-, Gepäck- und Expresguttarif, Teil I und II, a. a. O.

3) Zu den geltenden Regelungen über die Festsetzung der Beförderungspreise bei bestellten Sonderfahrten siehe S. 87 und 88 dieser Arbeit.

4) Siehe hierzu S. 87 dieser Arbeit.

Ausländische Luftfahrtunternehmen, die im innerdeutschen Fluglinienverkehr Kabotage ausüben dürfen, haben mit Ausnahme der Airbus-Flugpreise die der Deutschen Lufthansa genehmigten Inlandstarife anzuwenden.¹⁾ Preispolitische Vorschläge ausländischer Luftfahrtunternehmen haben nur dann Aussicht, im innerdeutschen Fluglinienverkehr verwirklicht zu werden, wenn die Deutsche Lufthansa derartige Pläne billigt und daraufhin bei den zuständigen Behörden um Genehmigung nachsucht. Wie die bisherigen Erfahrungen auf diesem Gebiet zeigen, haben ausländische Luftfahrtunternehmen auf die Preisbildung in diesem Verkehrszweig meistens nur einen geringen Einfluß.²⁾ In den vergangenen Jahren wurde immer wieder deutlich, daß die Genehmigungsbehörden in zunehmendem Maße den preispolitischen Vorstellungen der Deutschen Lufthansa Rechnung getragen haben. Dies zeigte sich besonders bei Einführung des Airbus-Dienstes.

Während es der Deutschen Lufthansa gestattet wurde, auf den Airbus-Verbindungen besonders niedrig gehaltene Flugpreise anzuwenden, blieb den ausländischen Luftfahrtunternehmen bislang die Möglichkeit verschlossen, ähnliche Verkehrsdienste ebenfalls zu verbilligten Preisen innerhalb Westdeutschlands anzubieten. Auf den Verbindungen in beiden Richtungen zwischen Frankfurt und Hamburg liegen die Beförderungsentgelte im Airbus-Dienst gegenwärtig unter den Flugpreisen, die für den übrigen Fluglinienverkehr zwischen diesen Städten behördlich genehmigt worden sind. Hierauf wurde bereits früher hingewiesen. Soweit die Deutsche Lufthansa außerhalb

1) Siehe den Erlaß des Bundesministers für Verkehr vom 21. November 1958 über Verkehrsrechte ausländischer Luftfahrtgesellschaften auf innerdeutschen Strecken (Kabotage).

2) Dies gilt nicht für die Preisfestsetzung im Fluglinienverkehr zwischen West-Berlin und Orten des übrigen Bundesgebiets, der nach den Bestimmungen des Deutschlandvertrags nur von Luftverkehrsgesellschaften der Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritanniens und Frankreichs angeboten werden darf. Siehe hierzu S. 61 dieser Arbeit.

ihres Airbus-Dienstes im Fluglinienverkehr zwischen den genannten Städten anbietet, hat sie ebenso wie alle anderen am Markt zugelassenen Luftfahrtunternehmen zu den höher festgesetzten Flugpreisen mit ihren Kunden abzurechnen. Im übrigen gelten auf den restlichen Fluglinien innerhalb Westdeutschlands für alle Luftfahrtunternehmen einheitliche Beförderungspreise.

Da die Flugpreise im Airbus-Dienst den Fahrpreisen in der ersten Beförderungsklasse von Fernschnellzügen zwischen Frankfurt und Hamburg weitgehend angeglichen worden sind, ist die Deutsche Bundesbahn insoweit einer heftigen Konkurrenz durch die Deutsche Lufthansa ausgesetzt. In welchem Maße es der nationalen Luftverkehrsgesellschaft seit Einführung des Airbus-Dienstes gelungen ist, frühere Eisenbahnreisende für diese neu geschaffene Form des Fluglinienverkehrs zu gewinnen, zeigt eindrucksvoll eine Fluggastbefragung, die von der Deutschen Lufthansa im Frühsommer 1963 veranstaltet worden ist. Danach hätten von hundert Befragten etwa fünfundzwanzig Personen die Eisenbahn benutzt, wenn es zu diesem Zeitpunkt noch keine Airbus-Verbindungen zwischen Frankfurt und Hamburg gegeben hätte.¹⁾

Wie die Deutsche Bundesbahn bei ihren Regelfahrten haben die Luftfahrtunternehmen auf innerdeutschen Fluglinien gegenwärtig staatlich gebundene Tarife hinzunehmen. Die Eisenbahn- und Flugpreise unterliegen in diesen Verkehrszweigen der behördlichen Genehmigung, die sich der Staat nicht nur unter rein wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten vorbehält. Während der Bundesminister für Verkehr gegenüber der Deutschen Bundesbahn dazu berechtigt ist, aus Gründen des "allgemeinen Wohls" tarifliche Auflagen zu machen oder die Genehmi-

1) Vergleiche Gerold Lingnau, Airbus gewinnt Privatkunden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 125, vom 31. Mai 1963.

gung von Tarifanträgen zu versagen, ist er gegenüber den Luftfahrtunternehmen dazu ermächtigt, aus Gründen "öffentlicher Interessen" seine Zustimmung zu den gewünschten Flugpreisen zu verweigern.¹⁾

3. Staatliche Tarifbefugnisse auf den Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkten

Im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr können staatliche Stellen gegenwärtig in unterschiedlicher Weise in die Preisbildung auf den einzelnen Märkten eingreifen. Die Kriterien, nach denen sich derartige Interventionen des Staates richten, sind in der westdeutschen Eisenbahn- und Luftfahrtgesetzgebung bislang nicht einheitlich geregelt. Ein solcher Zustand ist mit Bestrebungen nicht vereinbar, deren Ziel die Angleichung der vom Staat gesetzten Wettbewerbsbedingungen in sämtlichen Konkurrenzbereichen der binnenländischen Verkehrswirtschaft ist.

a) Eingriffsbefugnisse des Staates zur Verhinderung von Wettbewerbsmißbrauch

Mit den Verkehrsänderungsgesetzen von 1961 wurden die Bestimmungen über die tarifpolitische Wettbewerbsaufsicht des Staates neu geregelt. Danach hat der Bundesminister für Verkehr die "Entgelte der verschiedenen Verkehrsträger insoweit aufeinanderabzustimmen, als es die Verhinderung eines unbilligen Wettbewerbs erfordert".²⁾ Als "Verkehrsträger" im Sinne der Gesetzes-

1) Einzelheiten zu diesen Interventionsbefugnissen des Staates siehe S. 98 f. dieser Arbeit.

2) Paragraph 8, Absatz 2 des Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 1. August 1961, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 61, vom 8. August 1961, S. 1161, sowie Paragraph 7, Absatz 2 des Gesetzes zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 1. August 1961, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 61, vom 8. August 1961, S. 1157, ferner Paragraph 33, Absatz 2 des Gesetzes zur Änderung des Binnenschiffsverkehrsgesetzes vom 1. August 1961, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 61, vom 8. August 1961, S. 1164.

novellen kommen ausschließlich die Unternehmen des Eisenbahn-, Güterkraft- und Binnenschiffsverkehrs in Frage.¹⁾ Die innerhalb Westdeutschlands anbietenden Luftfahrtunternehmen werden also von den Bestimmungen der Änderungsgesetze nicht betroffen.

In der Tat wurde es bei den Verkehrsnovellen von 1961 unterlassen, auch die Bestimmungen für die im inner-deutschen Flugreiseverkehr anbietenden Luftfahrtunternehmen in ähnlicher Weise zu ändern und zu ergänzen, wie es für die Unternehmen des Eisenbahn-, Güterkraft- und Binnenschiffsverkehrs geschehen ist. Hierauf ist besonders deswegen hinzuweisen, weil auf Fragen des Wettbewerbs in den geltenden Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes bisher nicht in eigens dafür vorgesehenen Regelungen eingegangen wird.

Als mit den Gesetzesnovellen von 1961 besondere Regelungen über die staatliche Wettbewerbsaufsicht nur für die genannten "Verkehrsträger" geschaffen wurden, entstand zugleich die Frage, auf welche gesetzlichen Bestimmungen sich die Aufsichtsbehörde stützen kann, wenn notfalls ein "unbilliger Wettbewerb" der Deutschen Bundesbahn gegenüber den Luftfahrtunternehmen oder umgekehrt zu unterbinden ist. Aus den Bestimmungen der Verkehrsnovellen über den "unbilligen Wettbewerb" ergeben sich dann keine Eingriffsbefugnisse, da dieser ja nur zwischen der Deutschen Bundesbahn und den übrigen "Verkehrsträgern" zu verhindern ist.

Die im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen getroffenen Regelungen gelten für die konkurrierenden Unter-

1) "Die neue Gesetzgebung geht von drei Verkehrsträgern aus: Eisenbahnen - darunter vor allem die Bundesbahn-, Güterkraftverkehr und Binnenschifffahrt". - Wolfgang Fikentscher, Rechtsgutachten über Fragen des Wettbewerbs der Verkehrsträger, Heft 24 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bad Godesberg 1963, S. 20.

nehmen im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr lediglich in jenen Fällen, in denen eine freie Preisbildung zulässig ist.¹⁾ Sollten die in diesem Gesetz umschriebenen Grenzen der Konkurrenzfreiheit im Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen im Sonder- oder im gewerblichen Gelegenheitsverkehr überschritten werden, so kann einem solchen Verhalten im Rahmen der sich aus diesem Gesetz ergebenden Möglichkeiten begegnet werden. Indessen können die im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geregelten Bestimmungen nicht herangezogen werden, wenn die konkurrierenden Unternehmen im Eisenbahnregel- oder im Fluglinienverkehr gegen allgemeine Wettbewerbsgrundsätze verstoßen. In diesen Zweigen des innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehrs sind die Deutsche Bundesbahn und die Luftfahrtunternehmen zur staatlichen Genehmigung der Tarife gesetzlich verpflichtet.

Sollten im Eisenbahnregel- oder Fluglinienverkehr zwischen Orten des Bundesgebiets zukünftig Wettbewerbsverstöße zwischen den konkurrierenden Unternehmen zu unterbinden sein, so kann sich der Staat auf seine Stellung als Eigentümer der Deutschen Bundesbahn und als Hauptaktionär der Deutschen Lufthansa berufen und bei beiden Unternehmen die erforderlichen Maßnahmen ergreifen. Da im innerdeutschen Fluglinienverkehr außer der nationalen Luftverkehrsgesellschaft gegenwärtig nur eine Reihe ausländischer Luftfahrtunternehmen anbieten und diese zur Übernahme der Lufthansa-Tarife im Bundesgebiet gesetzlich verpflichtet sind, ist für staatliche

1) Die im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geregelten Bestimmungen sind gegenüber Verkehrsunternehmen nur insoweit anwendbar, als die Beförderungsentgelte nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes festgesetzt oder genehmigt werden.- Vergleiche Paragraph 99, Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 41, vom 9. August 1957, S. 1099.

Preisinterventionen zur Verhinderung von Wettbewerbsmißbräuchen in diesem Verkehrszweig einstweilen hinreichend Vorsorge getroffen.

b) Eingriffsbefugnisse des Staates aus Gründen des "allgemeinen Wohls" oder "öffentlicher Interessen"

Nach den Gesetzesnovellen von 1961 kann der Bundesminister für Verkehr "Änderungen von Verkehrstarifen der Deutschen Bundesbahn verlangen, wenn dies aus Gründen des allgemeinen Wohls erforderlich ist."¹⁾ Den geltenden Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes zufolge kann die Liniengenehmigung, die sich unter anderem auch auf die Flugpreise erstreckt, versagt werden, wenn andernfalls "öffentliche Interessen" beeinträchtigt werden.²⁾ Darüber hinaus ist die Flugliniengenehmigung dann nicht zu erteilen, "wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet werden kann, insbesondere wenn der Antragsteller oder die für die Leitung des Unternehmens verantwortlichen Personen nicht zuverlässig sind."³⁾ Diese Kriterien sind für die Genehmigung von Flugpreisen wohl kaum von größerer Bedeutung. Fälle, in denen von preispolitischen Maßnahmen Gefahren für die "öffentliche Sicherheit oder Ordnung" ausgehen, dürften nur äußerst selten vorkommen. Dagegen sind die Kriterien des "allgemeinen Wohls" und "öffentlicher Interessen" sehr viel eher geeignet, bei der staatlichen Tarifgenehmigung herangezogen zu werden.

Bei diesen Begriffen erscheint es auf den ersten Blick,

1) Paragraph 16, Absatz 4 des Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 1. August 1961, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 61, vom 8. August 1961, S. 1161.

2) Paragraph 21, Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.

3) Paragraph 20, Absatz 2 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.

als ob für ein und denselben Tatbestand zwei verschiedene Ausdrücke in die westdeutsche Eisenbahn- und Luftfahrtgesetzgebung Eingang gefunden hätten und sich somit die Genehmigung der Beförderungsentgelte nach inhaltlich übereinstimmenden Kriterien richten würde. Dem ist jedoch nicht so. Nach herrschender Auffassung kann "allgemeines Wohl" als Begriff höherer Ordnung nicht identisch sein mit "öffentlichem Interesse". Hierzu führt Most unter anderem aus, man brauche "sich nur die unzähligen Fälle des täglichen Lebens zu vergegenwärtigen, die unter dem Gesichtswinkel des 'öffentlichen Interesses' zu beurteilen, aber von so kleinem sachlichen Gewicht sind, daß sie gewiß nicht in die Kategorie des 'allgemeinen Wohls' eingegliedert werden können."¹⁾ Folgt man dieser Ansicht, so kann von einer gesetzlichen Gleichstellung der Deutschen Bundesbahn und der Luftfahrtunternehmen insoweit keine Rede sein.

Liegt es in der Absicht des Gesetzgebers, den Begriff des "allgemeinen Wohls" im Sinne der Verkehrsnovellen sehr weit auszulegen, so würde dieser dennoch "nicht viel mehr als eine inhaltlose Deklaration bedeuten", wollte man ihn als "das Wohl unmittelbar der Volksgesamtheit" verstehen.²⁾ Vielmehr erscheint es im Sinne der Verkehrsänderungsgesetze, diesen Begriff dahingehend zu interpretieren, daß er auch das Wohl- oder Schlechtergehen aller "personellen, räumlichen, wirtschaftlichen Gemeinschaften innerhalb der Gesamtheit" in sich einschließt.³⁾ Diese von Most vertretene These findet sich auch in den novellierten Bestimmungen des

-
- 1) Otto Most, Gutachten zu Begriffen der Verkehrsnovellen vom 1. August 1961, Heft 25 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bad Godesberg 1963, S. 12.
 - 2) Otto Most, Gutachten zu Begriffen der Verkehrsnovellen vom 1. August 1961, a. a. O., S. 13.
 - 3) Otto Most, Gutachten zu Begriffen der Verkehrsnovellen vom 1. August 1961, a. a. O., S. 13.

Allgemeinen Eisenbahngesetzes bestätigt. Hierin heißt es, daß es das Ziel der Tarifpolitik sei, sie "den Bedürfnissen des allgemeinen Wohls, insbesondere der wirtschaftlich schwachen und verkehrsungünstig gelegenen Gebiete, anzupassen."¹⁾

Den mit den Verkehrsnovellen verfolgten Zielen entspricht es allerdings nicht, wenn einzelwirtschaftliche Belange eines oder weniger Unternehmen im Sinne des "allgemeinen Wohls" als schutzwürdig erklärt werden. Dies geht auch aus dem Bericht hervor, den der Verkehrsausschuß des Bundestages zu den Entwürfen über die Verkehrsänderungsgesetze von 1961 erstattet hat. In diesem Bericht wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß nur das allgemeine Wohl, nicht aber Gruppen- oder Einzelinteressen staatliche Eingriffe und Auflagen rechtfertigen können.²⁾

Wie der Begriff des "allgemeinen Wohls" vor allem in weniger leicht überschaubaren Einzelfällen ausgelegt und welcher Interpretation man sich in der staatlichen Genehmigungspraxis dann anschließen wird, ist einstweilen nur schwer zu sagen. Eines ist jedoch bereits heute sicher: Das bisher als "gemeinwirtschaftlich" Angesehene fällt zu seinem Überwiegenden Teil unter den Begriff des "allgemeinen Wohls".³⁾ In diesem Sinne äußert sich auch der Verkehrsausschuß des Bundestages in seinem bereits zitierten Bericht. Hierin heißt es, mit der Neuregelung des Bundesbahngesetzes sei Gewähr

1) Paragraph 6, Absatz 1 des Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 1. August 1961, a. a. O., S. 1161.

2) Vergleiche Müller-Hermann, Bericht über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, zu Drucksache 2830, S. 5.

3) Vergleiche Otto Most, Gutachten zu Begriffen der Verkehrsnovellen vom 1. August 1961, a. a. O., S. 12 und 13.

dafür gegeben, "daß die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung durch die Deutsche Bundesbahn auch in Zukunft in ihrer Substanz unangetastet bleibt."¹⁾ Dies findet sich auch in den novellierten Bestimmungen des Bundesbahngesetzes ausdrücklich bestätigt.²⁾

In ihrer Wettbewerbsstellung gegenüber den Luftfahrtunternehmen wird die Deutsche Bundesbahn von finanziellen Lasten, die aus der Verpflichtung zur gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung herrühren, zwar unmittelbar weniger betroffen, da die Fahrpreise in den mit dem Luftverkehr konkurrierenden Schnellzügen solchen Bindungen in geringerem Maße unterliegen als der größte Teil der Beförderungsentgelte in den langsamer fahrenden Zügen. Dennoch hat es sich in der Vergangenheit gezeigt, daß gerade die gemeinwirtschaftlichen Lasten bei Aufstellung der für den Schnellzugverkehr geltenden Fahrpreise mit einer entscheidenden Rolle gespielt haben. So sah sich die Deutsche Bundesbahn bislang veranlaßt, die ihr aus gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung erwachsenden Fehlbeträge aus Überschüssen des Schnellzugverkehrs soweit wie möglich zu decken. Damit haben die gemeinwirtschaftlichen Lasten, die der Deutschen Bundesbahn auferlegt sind, über den betriebsinternen Kostenausgleich indirekt Einfluß auf die Festsetzung der Fahrpreise im Schnellzugverkehr gewonnen.³⁾

Im Personenverkehr gehört es vor allem zu den gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Deutschen Bundesbahn, den Berufs-, Schüler- und sonstigen Sozialverkehr zu besonders niedrig gehaltenen Beförderungsentgelten anzu-

1) Müller-Hermann, Bericht über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes, a. a. O., S. 6.

2) Siehe Paragraph 28, Absatz 1 des Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 1. August 1961, a. a. O., S. 1162.

3) Siehe hierzu S. 148 f. dieser Arbeit.

bieten. Die in diesen Zweigen des Personenverkehrs entstehenden Kosten können nach den im Brand-Gutachten getroffenen Feststellungen durch die im Sozialverkehr erzielten Erlöse bei weitem nicht gedeckt werden.¹⁾ Daran hat sich auch seit dem Inkrafttreten der für den Berufsverkehr der Deutschen Bundesbahn gebilligten Fahrpreiserhöhungen im November 1960, im Januar 1963 und März 1966 nichts Wesentliches geändert, da die Zahl der hier beförderten Personen größtenteils rückläufig gewesen ist und erhebliche Kostensteigerungen in Kauf genommen werden mußten.²⁾ Von ähnlichen gemeinwirtschaftlichen Tarifauflagen wie die Deutsche Bundesbahn werden die im innerdeutschen Flugreiseverkehr anbietenden Luftfahrtunternehmen zur Zeit nicht betroffen. Lediglich für Luftfahrtunternehmen im Berlin-Verkehr gelten bislang tarifliche Sonderregelungen.³⁾

-
- 1) Vergleiche Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache IV/840, S. 118 ff.
 - 2) Vergleiche Ferdinand Nießen, Die Entwicklung des Personenverkehrs der Eisenbahnen, in: Der Verkehr in der wirtschaftlichen Entwicklung des Industriezeitalters, Festschrift zum 40-jährigen Jubiläum des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, herausgegeben von Paul Berkenkopf, Düsseldorf 1961, S. 84 bis 86, sowie Geschäftsberichte der Deutschen Bundesbahn über das Geschäftsjahr 1961, S. 19, und über das Geschäftsjahr 1962, S. 24 und 40.
 - 3) Die für den Fluglinienverkehr zwischen West-Berlin und übrigen Punkten des Bundesgebiets zugelassenen Luftfahrtunternehmen haben auf diesen Verbindungen besonders niedrig gehaltene Beförderungsentgelte gegenüber den Flugreisenden einzuhalten. Zu einem weitreichenden finanziellen Ausgleich der den Luftfahrtunternehmen durch diese Tarifauflagen erwachsenden Fehlbeträge haben sich der Berliner Senat und die Bundesregierung einstweilen bereit erklärt.

Fünftes Kapitel

Freie und staatlich beschränkte Zulassung zum Markt

In weiten Teilen des innerdeutschen Reiseverkehrs hat der Staat nicht nur die Möglichkeit, Tarife vorzuschreiben, zu ändern oder aufzuheben, sondern ist darüber hinaus in der Lage, auf indirektem Wege Einfluß auf die Preisentwicklung zu nehmen. Dabei spielt der Einfluß des Staates auf die Zulassung zum Markt eine große Rolle. Für die Eisenbahn- und Flugtarife im innerdeutschen Reiseverkehr ist die staatliche Zulassungspolitik bislang von recht unterschiedlicher Bedeutung. Im folgenden erscheint es daher zweckmäßig, von Märkten mit freier und staatlich beschränkter Zulassung auszugehen.

Von einer freien Zulassung zum Markt soll immer dann gesprochen werden, wenn es Verkehrsunternehmen ohne besondere behördliche Erlaubnis gestattet ist, am Markt aufzutreten und dort in beliebiger Menge und Qualität Beförderungsleistungen anzubieten. Auch in jenen Fällen, in denen der Zugang zum Markt zwar von staatlichen Stellen beaufsichtigt wird, von diesen jedoch nur auf Einhaltung allgemeiner Sicherheits- oder Ordnungsvorschriften hin überwacht wird, soll von einer freien Zulassung die Rede sein. Eine sich in diesen Grenzen haltende Marktaufsicht, bei der es nur in Ausnahmefällen zu staatlichen Eingriffen in die herrschenden Knappheitsverhältnisse zu kommen pflegt, kann nicht als eine Beschränkung des freien Marktzugangs angesehen werden. Zweck der staatlichen Interventionen ist es lediglich, einen reibungslosen Ablauf der Konkurrenz zu ermöglichen.

Dagegen wird im folgenden von staatlichen Zulassungsbeschränkungen gesprochen, wenn die öffentliche Hand das Angebot auf den Verkehrsmärkten nach Art und Größe reglementiert oder sich dessen Genehmigung nicht nur unter Gesichtspunkten der Verkehrssicherheit oder -ordnung vorbehält. Auch soll überall dort von staatlichen Zulassungsbeschränkungen die Rede sein, wo Angebotsrestriktionen zwar aus Gründen der Verkehrssicherheit be-

hördlich angeordnet werden, in Wahrheit aber dazu dienen, einzelne Anbieter in ihrer Stellung gegenüber den am Markt nicht oder nur begrenzt zugelassenen Unternehmern zu begünstigen.

Da es im Schienenverkehr aus technischen Gründen so gut wie ausgeschlossen ist, mehrere Eisenbahnunternehmen nebeneinander konkurrieren zu lassen, sind dem freien Marktzugang in diesem Verkehrszweig insoweit natürliche Schranken gesetzt. Gegenstand der staatlichen Zulassungspolitik kann es daher grundsätzlich nur sein, auf das Beförderungsangebot des bestehenden Schienenunternehmens einzuwirken. Demgegenüber sind staatliche Zulassungsstellen im Luftverkehr in der Regel nicht allein in der Lage, auf das Beförderungsangebot der am Markt tätigen Unternehmen, sondern darüber hinaus auch auf den freien Marktzugang von neuen Anbietern Einfluß zu nehmen. Denn im Unterschied zum Schienenverkehr ist es im Luftverkehr technisch sehr viel eher möglich, Konkurrenz zwischen mehreren Unternehmen auf einer Inlandsstrecke herzustellen.

1. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit freier Zulassung
Unterschiedlich weit reichen im innerdeutschen Reiseverkehr die Marktgebiete, auf denen der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen der freie Marktzugang gestattet ist. Während die Deutsche Bundesbahn - mit Ausnahme von Neueinrichtung und Schließung von Strecken - in sämtlichen Zweigen ihres Reisezugverkehrs in der Lage ist, weitgehend unabhängig von staatlichen Stellen eigene Entscheidungen über Art und Größe des Beförderungsangebotes am Markt zu treffen, haben bei weitem nicht alle Luftfahrtunternehmen diese Möglichkeit.¹⁾ Soweit die Deutsche Bundesbahn und die wenigen am Markt frei zugelassenen Luftfahrtunternehmen

1) Im Schienenverkehr der Deutschen Bundesbahn unterliegen Neueinrichtung und Stilllegung von Strecken der besonderen Genehmigung durch den Bundesminister für Verkehr.- Vergleiche Paragraph 14, Absatz 4 c) und d) des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 59, vom 17. Dezember 1951, S. 958.

mit ihrem Eisenbahn- beziehungsweise Flugbetrieb nicht gegen Sicherheits- oder Ordnungsvorschriften verstoßen, ist nach den bisherigen Erfahrungen in diesen Verkehrszweigen im allgemeinen nicht mit staatlichen Interventionen zur Änderung des Beförderungsangebotes auf einzelnen Strecken zu rechnen.

a) Freie Zulassung für die Deutsche Bundesbahn in sämtlichen Zweigen ihres Reisezugverkehrs

Für Sonderfahrten, die bei der Deutschen Bundesbahn von ihren Kunden bestellt werden, ist ebensowenig eine staatliche Genehmigung einzuholen wie für Verwaltungs-sonderfahrten. Über die Ausführung von Sonderfahrten kann das Unternehmen also frei entscheiden.¹⁾ Ähnlich sind die Verhältnisse auch bei den Reisezügen der Deutschen Bundesbahn, die regelmäßig nach bestimmtem Fahrplan verkehren. Bei der Ausarbeitung der Fahrpläne läßt der Staat dem Unternehmen weitgehend freie Hand. Nach Ansicht der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn stellt die Fahrplanpflicht keine Belastung für das Unternehmen dar. Nach der geltenden Rechtslage ist es der Deutschen Bundesbahn jederzeit möglich, "ihre Fahrpläne im Güter- und Personenverkehr dem Verkehrsbedürfnis anzupassen und unrentable Züge ausfallen zu lassen."²⁾

Die Fahrpläne haben alle für den Reisenden wichtigen Angaben über das Beförderungsangebot zu enthalten.³⁾ Die Entwürfe der Jahres- und Halbjahresfahrpläne sind dem Bundesminister für Verkehr lediglich mitzuteilen.⁴⁾ Hält er sie in einzelnen Punkten für Änderungsbedürftig, so hat er die Möglichkeit, sich mit entsprechenden Vorschlägen an die Deutsche Bundesbahn zu wenden. Nach den

1) Siehe hierzu auch S. 87 dieser Arbeit.

2) Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, a. a. O., S. 66 und 67.

3) Vergleiche Paragraph 8, Absatz 1 der Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938, a. a. O., S. 667.

4) Vergleiche Paragraph 17, Absatz 1 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951, a. a. O., S. 959.

betreffenden Regelungen des Bundesbahngesetzes soll die Eisenbahn "Änderungsvorschläge des Bundesministers für Verkehr möglichst berücksichtigen."¹⁾ Ein gesetzlicher Zwang zur Abänderung der Fahrpläne besteht insoweit also nicht. Bei der Bearbeitung des Reisezugfahrplans gibt das Unternehmen schließlich auch den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme.²⁾

b) Freie Zulassung lediglich für inländische Luftfahrtunternehmen und nur in weniger bedeutenden Bereichen des gewerblichen Gelegenheitsverkehrs

Demgegenüber liegen die Verhältnisse im innerdeutschen Flugreiseverkehr wesentlich anders. Frei ist die Zulassung auf diesen Märkten lediglich dann, wenn inländische Luftfahrtunternehmen im gewerblichen Gelegenheitsverkehr anbieten. Doch selbst dies gilt uneingeschränkt nur für jene Zweige des gewerblichen Gelegenheitsverkehrs, die - wie etwa bei dem unregelmäßig angebotenen Anforderungsverkehr - kaum von größerer Bedeutung für den Wettbewerb mit der Deutschen Bundesbahn sind. Nach den bisherigen Erfahrungen mit dem sogenannten Anforderungsverkehr zu festen Flugzeiten, der bei der Konkurrenz mit dem Eisenbahnverkehr schon eher eine Rolle spielt, ist es selbst dann, wenn ausschließlich inländische Luftfahrtunternehmen in diesem Verkehrszweig anbieten, keineswegs in allen Fällen möglich, von einer freien Zulassung am Markt zu sprechen.

Zwar ist es wie in sämtlichen Zweigen des gewerblichen Gelegenheitsverkehrs auch im "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" gesetzliche Vorschrift, daß den Luftfahrtunternehmen die staatliche Genehmigung nur dann nicht zu erteilen ist, "wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet werden kann, insbesondere wenn der

1) Paragraph 17, Absatz 2 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951, a. a. O., S. 959.

2) Siehe Paragraph 48 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951, a. a. O., S. 964.

Antragsteller oder die für die Leitung des Unternehmens verantwortlichen Personen nicht zuverlässig sind."¹⁾

Richtet sich die staatliche Genehmigung im "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" tatsächlich nach diesen Vorschriften, so kann in diesem für den Wettbewerb mit der Deutschen Bundesbahn vergleichsweise wichtigsten Zweig des gewerblichen Gelegenheitsverkehrs nicht von einer wesentlichen Beschränkung des freien Marktzuganges die Rede sein.

Dagegen erscheint der freie Zugang zu diesen Märkten ernsthaft gefährdet, wenn der Staat die geltenden Genehmigungskriterien weniger zum Schutze der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung als vielmehr dazu benutzt, zusätzliches Konkurrenzangebot von bestimmten Unternehmen am Markt fernzuhalten. Im "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" werden Flugverbindungen, die parallel zu den inländischen Fluglinien der Deutschen Lufthansa verlaufen, von den Genehmigungsbehörden bisher nicht zugelassen. Als Grund für die Verweigerung von Verkehrsrechten im "Anforderungsverkehr zu festen Flugzeiten" wird vielfach angegeben, daß die Subventionsbedürftigkeit der Deutschen Lufthansa auf innerdeutschen Strecken in dem Maße zunehmen würde, in dem der Staat einen Parallelverkehr anderer Luftfahrtunternehmen zuläßt.

Diese Argumentation läßt sich freilich nur so lange aufrechterhalten, als sich staatliche Stellen gegenüber der nationalen Luftverkehrsgesellschaft auf innerdeutschen Fluglinien zu Subventionszahlungen in unbegrenzter Höhe bereit erklären. Sofern solche Subventionszusagen zukünftig unterbleiben und die staatliche Konzessionierung im "Anforderungsverkehr zu festen Flugzeiten" gelockert wird, ist es keineswegs ausgeschlossen, daß die Deutsche Lufthansa für sie besonders unrentable Strecken innerhalb Westdeutschlands aufgeben und diese Märkte weniger subventionsbedürftigen Luft-

1) Paragraph 20, Absatz 2 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.

fahrtunternehmen überlassen muß. Eine derartige Entwicklung läge durchaus im Interesse der Steuerzahler. Im übrigen sind staatliche Zulassungspraktiken, wie sie im "Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten" bisher angewendet werden, mit den Grundsätzen einer freiheitlichen Verkehrspolitik nicht vereinbar.

Staatliche Schutzmaßnahmen gegenüber der nationalen Luftverkehrsgesellschaft wirken sich auch günstig auf die Stellung der Deutschen Bundesbahn im Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen aus. Je weniger liberal die Zulassungspolitik des Staates im binnenländischen Luftverkehr ist, desto mehr wird nicht nur der Wettbewerb zwischen den Unternehmen dieses Verkehrszweiges, sondern auch der Konkurrenzdruck für die Deutsche Bundesbahn herabgesetzt.

2. Luftverkehrsmärkte mit staatlich beschränkter Zulassung

Insgesamt gesehen sind die Wettbewerbsbedingungen bei der staatlichen Zulassung im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr gegenwärtig eindeutig zu ungunsten der Luftfahrtunternehmen verzerrt. Lediglich die Deutsche Lufthansa nimmt im binnenländischen Flugreiseverkehr eine Sonderstellung gegenüber anderen Luftfahrtunternehmen ein. Während der Staat der Deutschen Bundesbahn in sämtlichen Zweigen ihres Personenverkehrs große Freiheiten bei der Zusammenstellung des Beförderungsangebotes läßt, haben die Luftfahrtunternehmen in ihrer überwiegenden Zahl und in fast allen Bereichen des innerdeutschen Flugreiseverkehrs zur Zeit staatliche Zulassungsbeschränkungen hinzunehmen. Diese erstrecken sich größtenteils auf jene Marktgebiete, die im Wettbewerb mit der Deutschen Bundesbahn von großer Bedeutung sind. So ist es den Luftfahrtunternehmen im Linienverkehr gegenwärtig nur mit staatlicher Zustimmung erlaubt, zwischen Punkten des Bundesgebietes Flugreisen anzubieten.

a) Unterschiede in der staatlichen Zulassungspolitik bei der nationalen Luftverkehrsgesellschaft und bei in- und ausländischen Konkurrenten

Der Genehmigungspflicht, bei der nicht nur allgemeine Sicherheits- und Ordnungsvorschriften zu beachten sind, unterliegt auch die Deutsche Lufthansa.¹⁾ Wie die bisherigen Erfahrungen mit der staatlichen Zulassungspolitik allerdings zeigen, wird zwischen den Interessen der Deutschen Lufthansa und denen ihrer Mitanbieter zu- meist ein deutlicher Unterschied gemacht. Verkehrsrechte für innerdeutsche Fluglinien verleihen die staatlichen Zulassungsstellen im Bundesgebiet der Deutschen Lufthansa im Gegensatz zu ihren Mitanbietern in aller Regel sehr viel eher. Ein protektionistisches Denken zugunsten der nationalen Luftverkehrsgesellschaft ist bei den verantwortlichen Behörden einstweilen weit verbreitet.

Diese Erscheinung beschränkt sich keineswegs nur auf die Bundesrepublik. Auch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind die Regierungen wie überhaupt in fast allen Ländern der westlichen Welt besonders darauf bedacht, daß die Interessen der nationalen Luftverkehrsgesellschaft auf binnenländischen Strecken nicht durch unliebsame Mitanbieter beeinträchtigt werden. Die Politik staatlicher Zulassungsbeschränkungen richtet sich im allgemeinen nicht nur gegen ausländische, sondern auch gegen inländische Mitanbieter. Häufig ist es allerdings so, daß ausländische Luftfahrtunternehmen von staatlichen Angebotsrestriktionen auf binnenländischen Flugstrecken in noch stärkerem Maße betroffen werden, als dies bei inländischen Konkurrenten der nationalen Luftverkehrsgesellschaft der Fall ist.

1) Vergleiche Paragraph 21, Absatz 1 und Paragraph 20, Absatz 2 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.

Im innerdeutschen Fluglinienverkehr gibt es bisher wenig Anzeichen, die auf eine stärker liberal eingestellte Zulassungspolitik des Staates gegenüber in- und ausländischen Konkurrenten der Deutschen Lufthansa hindeuten. Nach den Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes kann sämtlichen, also auch den inländischen Luftfahrtunternehmen die staatliche Genehmigung versagt werden, "wenn durch den beantragten Fluglinienverkehr öffentliche Interessen beeinträchtigt werden."¹⁾ Jede Fluglinie ist nach den gesetzlichen Regeln einzeln zuzulassen, wobei sich die behördliche Genehmigung neben den Flugpreisen auch auf die Flugpläne erstreckt.²⁾

Welche Privilegien die zuständigen Genehmigungsbehörden der nationalen Luftverkehrsgesellschaft bei Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen über den Fluglinienverkehr im Bundesgebiet einräumen, zeigt ein Beispiel aus jüngerer Zeit: Dem in Düsseldorf ansässigen Lufttransport-Unternehmen (LTU) wurde die Linienkonzession für die Verbindungen Düsseldorf - Bremen sowie Düsseldorf - Hannover verweigert, obwohl die Deutsche Lufthansa vorerst nicht beabsichtigt, diese Strecken mit eigenen Maschinen zu bedienen. Das Düsseldorfer Unternehmen hat es daraufhin vorgezogen, sich in Abhängigkeit von der Deutschen Lufthansa zu begeben. Bis Ende 1966 wurde es dem Unternehmen gestattet, die Linienkonzession auf beiden Strecken im Auftrag der Deutschen Lufthansa wahrzunehmen. Auf "Monopolrechte" brauchte die nationale Luftverkehrsgesellschaft bei der Konzessionierung nicht zu verzichten.³⁾

1) Paragraph 21, Absatz 1, Satz 4 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.

2) Vergleiche Paragraph 21, Absatz 1, Satz 1 und 2 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.

3) Zu den Angaben in diesem Absatz vergleiche "Lufthansa - Kratzer am Monopol", in: Der Spiegel, 20. Jahrgang, Nr. 20, vom 9. Mai 1966, S. 59 und 60.

b) Der Einfluß der staatlichen Subventionspolitik auf die Zahl der am Markt zugelassenen Luftfahrtunternehmen

Für die geringe Beteiligung von Konkurrenten der Deutschen Lufthansa am innerdeutschen Fluglinienverkehr ist nicht zuletzt die bislang fast durchweg schlechte Ertragslage auf diesen Verbindungen und die in diesem Zusammenhang bisher recht einseitig ausgerichtete Subventionspolitik der öffentlichen Hand verantwortlich zu machen. Umfangreiche Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln hat von allen inländischen Luftfahrtunternehmen in der Vergangenheit lediglich die Deutsche Lufthansa erhalten. Offenbar vertrat die Bundesregierung dabei die Ansicht, daß es in jedem Falle besser sei, die eigene statt eine andere Luftverkehrsgesellschaft finanziell zu unterstützen. In welchem Maße diese Zulassungspolitik des Staates schon in der Vergangenheit dazu geführt hat, daß öffentliche Interessen beeinträchtigt wurden, läßt sich heute im einzelnen kaum mehr feststellen. Sollte es einem Luftfahrtunternehmen während der letzten Jahre zum Beispiel möglich gewesen sein, auf bestimmten Fluglinien innerhalb Westdeutschlands bei gleichen Flugpreisen mit weniger Subventionen als die Deutsche Lufthansa auszukommen und dabei nach Menge und Qualität in etwa gleiche Leistungen anzubieten, so hätte der Staat dem öffentlichen Interesse zweifellos einen schlechten Dienst erwiesen, wenn von der Zulassung mit Rücksicht auf die nationale Luftverkehrsgesellschaft abgesehen worden wäre.

c) Zunehmende Diskriminierung durch staatliche Zulassungsbeschränkungen für ausländische Mitangehörige der nationalen Luftverkehrsgesellschaft

Wie die inländischen haben auch die ausländischen Konkurrenten der Deutschen Lufthansa in zunehmendem Maße die Härte staatlicher Zulassungsbeschränkungen zu spüren bekommen. In ihrem Bemühen, die Vorrangstellung der nationalen Luftverkehrsgesellschaft zu sichern, sind die

Luftfahrtbehörden im Bundesgebiet schon vor einiger Zeit dazu übergegangen, den Flugreiseverkehr von ausländischen Anbietern auf innerdeutschen Strecken mehr und mehr einzuschränken. Für die staatliche Zulassung von ausländischen Luftfahrtunternehmen ist es einstweilen ohne großen Unterschied, ob diese im Fluglinien- oder im gewerblichen Gelegenheitsverkehr anbieten möchten. In beiden Fällen wird die staatliche Zulassung gegenwärtig nahezu gleichermaßen streng gehandhabt.

Auch für die Zukunft gibt es im Bundesgebiet eine Reihe von Vorschlägen, nach denen die bislang noch an ausländische Luftfahrtunternehmen gewährten Kabotage-rechte weiter abgebaut werden sollen.¹⁾ Derartige Maßnahmen würden zweifellos dazu beitragen, daß der von ausländischen Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet ausgehende Wettbewerbsdruck für die Deutsche Lufthansa und die Deutsche Bundesbahn wesentlich vermindert, wenn nicht sogar vollkommen beseitigt wird. Für die Verwirklichung konkurrenzwirtschaftlich derartig einschneidender Angebotsbeschränkungen auf binnenländischen Luftverkehrsmärkten bietet die staatliche Zulassungspolitik in fast allen westlichen Ländern einstweilen gute Beispiele.

Kabotagerechte, das heißt das Recht, im Linien- oder gewerblichen Gelegenheitsverkehr zwischen Punkten des Inlands Flugreisen anbieten zu dürfen, gewähren alle westeuropäischen Staaten ausländischen Luftfahrtunternehmen überaus zurückhaltend oder wie in der Mehrzahl der Fälle überhaupt nicht. Der gewerbliche Flugreise-

1) Die Pläne zum weiteren Abbau der bisher noch an ausländische Luftfahrtunternehmen in der Bundesrepublik gewährten Kabotagerechte werden vom Bundesministerium für Verkehr weitgehend unterstützt.- Siehe hierzu Dieter Vogel, Seebohm gegen billigere Nachtflüge, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 155, vom 8. Juli 1964.

verkehr innerhalb der eigenen Staatsgrenzen wird im allgemeinen als eine Domäne der nationalen Luftverkehrsgesellschaften angesehen und entsprechend gegen den Wettbewerb inländischer, vor allem aber ausländischer Luftfahrtunternehmen geschützt. Das einfachste Mittel ist dabei die Verweigerung von Kabotagerechten. Dadurch wird der Inlandsmarkt besonders für Konkurrenten aus dem Ausland gesperrt.¹⁾

Derartige Angebotsbeschränkungen stehen keineswegs etwa im Widerspruch zu den internationalen Luftfahrtabkommen, sondern werden in diesen ausdrücklich für zulässig erklärt.²⁾ So heißt es im Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt, daß die vertragschließenden Staaten dazu berechtigt sind, "innerhalb ihres Gebietes Luftfahrzeugen eines anderen vertragschließenden Staates die Aufnahme von Fluggästen ... von einem Punkt zu einem anderen innerhalb seines eigenen Staatsgebietes zu verweigern."³⁾ Diese Regelung hat auch in den geltenden Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes ihren Nieder-

-
- 1) Zu den Ausführungen dieses Absatzes vergleiche Walter Hamm, Der Wettbewerb zwischen Luftverkehr und Eisenbahn unter besonderer Berücksichtigung des Nahluftverkehrs, Veröffentlichung eines Vortrages, gehalten anlässlich des vierten Hochschulkurses der Universität zu Triest vom 26. August bis zum 14. September 1963 über Fragen der europäischen Verkehrspolitik, Triest 1964, S. 388 ff.
 - 2) Die internationalen Luftfahrtabkommen geben jedem vertragschließenden Staat das Recht, ausländischen Luftfahrtunternehmen die Kabotage im Inland zu verweigern. Aus dem Pariser Abkommen von 1919 (CINA) und der pan-amerikanischen Konvention von 1928 (Havanna-Abkommen) wurde dieser Grundsatz auch wieder in das Chicagoer Abkommen von 1944 (ICAO) übernommen. - Vergleiche Alex Meyer, Kritische Gedanken zum Begriff "Luftkabotage", in: Interavia, 5. Jahrgang, Heft 8 - 9, 1950, S. 429.
 - 3) Artikel 7 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (ICAO-Abkommen) vom 7. Dezember 1944, Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 10, vom 11. April 1956, S. 413.

schlag gefunden. Danach kann "die gewerbsmäßige Beförderung von Personen ... durch Luftfahrzeuge zwischen Orten des Inlands ... deutschen Luftfahrtunternehmen vorbehalten werden."¹⁾

Von der rechtlichen Möglichkeit, den Kabotageverkehr ausländischer Anbieter auf binnenländischen Flugstrecken einzuschränken oder vollkommen zu untersagen, wurde bei aller Verschärfung der staatlichen Zulassungspolitik in der Bundesrepublik einstweilen immer noch weniger Gebrauch gemacht als in den meisten anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diese Entwicklung geht im Bundesgebiet vor allem auf die besonderen Umstände in der Nachkriegszeit zurück. Für den innerdeutschen Luftverkehr hatten die Alliierten vor Betriebsbeginn der Deutschen Lufthansa im Jahre 1955 den ausländischen Luftfahrtunternehmen die Kabotage weitgehend gestattet.²⁾

Seitdem wurden diese Kabotagerechte in zwei Schritten durch ein Vorbuchungsrecht der Deutschen Lufthansa eingeschränkt und sind heute mit Ausnahme des Berlin-Verkehrs nicht mehr allzu bedeutungsvoll. Nach der zur Zeit geltenden Regelung besitzt die Deutsche Lufthansa im Fluglinienverkehr zwischen Orten des Bundesgebietes ohne West-Berlin grundsätzlich immer dann das Vorrecht zur Buchung, wenn der flugplanmäßige Abstand zu den Verkehrsdiensten ausländischer Anbieter 120 Minuten oder weniger beträgt.³⁾ Beabsichtigt also ein auslän-

1) Paragraph 23 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.

2) Näheres siehe Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, a. a. O., S. 341 ff.

3) Vergleiche den Erlaß des Bundesministers für Verkehr vom 21. November 1958 über Verkehrsrechte ausländischer Luftfahrtgesellschaften auf innerdeutschen Strecken (Kabotage).

disches Luftfahrtunternehmen, auf innerdeutschen Fluglinien im Kabotageverkehr anzubieten, so wird es bei Einhaltung der geltenden Vorschriften seine Abflugzeiten so festsetzen müssen, daß zwischen seinen Flugdiensten und denen der Deutschen Lufthansa ein Zeitraum von über 120 Minuten besteht. Bis zum Jahre 1958 betrug die Karenzzeit für ausländische Anbieter im innerdeutschen Kabotageverkehr 60 Minuten, wurde jedoch dann wegen des fortschreitenden Aufbaus der Luftflotte und des Liniennetzes der Deutschen Lufthansa auf 120 Minuten ausgedehnt.

Unabhängig von dieser Kabotageregelung ist es der Deutschen Lufthansa jederzeit möglich, im innerdeutschen Fluglinienverkehr auf ihr Vorbuchungsrecht zugunsten ausländischer Anbieter zu verzichten. In zwei Fällen ist die Lufthansa sogar dazu verpflichtet: Bietet eine ausländische Luftverkehrsgesellschaft zwischen Orten in der Bundesrepublik unmittelbare Verbindungen an, die gegenüber den Flugdiensten der Deutschen Lufthansa einen Zeitgewinn von wenigstens 120 Minuten zulassen oder durch die Anschlüsse im Fluglinienverkehr nach und von Orten in der Bundesrepublik ermöglicht werden, so verliert die Lufthansa auch innerhalb der Zeitspanne von 120 Minuten das Vorrecht zur Buchung.¹⁾

In jedem Falle ist die Ausübung der Kabotage an die gesetzliche Voraussetzung geknüpft, daß keine "öffentlichen Interessen" durch ausländische Anbieter beeinträchtigt werden und ihnen daraufhin die behördliche Erlaubnis erteilt wird, auf ihren internationalen Linien mindestens zwei Orte im Bundesgebiet nacheinander anzufliegen. Allein an der Verweigerung dieser Verkehrsrechte scheiterte in der Vergangenheit mehrfach der

1) Vergleiche den Erlaß des Bundesministers für Verkehr vom 21. November 1958 über Verkehrsrechte ausländischer Luftfahrtgesellschaften auf innerdeutschen Strecken (Kabotage).

innerdeutsche Kabotageverkehr von ausländischen Luftfahrtunternehmen. Nur allzu oft hatte es dabei den Anschein, daß die Interessen der Deutschen Lufthansa mit denen der Öffentlichkeit ohne weiteres gleichgesetzt worden sind.

d) Auswirkungen von diskriminierenden Zulassungspraktiken des Staates auf den innerdeutschen Flugreiseverkehr von ausländischen Luftfahrtunternehmen

In jenen Fällen, in denen es ausländischen Anbietern in der Bundesrepublik gestattet ist, im Fluglinienverkehr Kabotage auszuüben, sind diese Verbindungen für den rein binnenländischen Reiseverkehr - mit Ausnahme der Flüge von und nach Berlin - gegenwärtig im allgemeinen nicht sehr bedeutungsvoll. Denn die Deutsche Lufthansa hat in den Hauptverkehrszeiten ein großes Interesse daran, möglichst konkurrenzlos anzubieten. Dazu ist sie wegen ihres Vorbuchungsrechts zumeist auch in der Lage.

Sind ausländische Luftfahrtunternehmen zum Befliegen von innerdeutschen Strecken berechtigt und beabsichtigen sie dabei, Kabotage auszuüben, so werden sie damit bei den heutigen Regelungen im allgemeinen nur dann Erfolg haben, wenn sie ihre Liniendienste in nachfragestillere Zeiten verlegen. Wegen der bislang fast durchweg schlechten Ertragslage auf innerdeutschen Fluglinien ist der Anreiz hierzu einstweilen jedoch äußerst gering. Die ausländischen Luftfahrtunternehmen sind deswegen schon seit längerem dazu übergegangen, ihren innerdeutschen Fluglinienverkehr mehr und mehr als Bestandteil ihres international bedienten Streckennetzes anzusehen und ihre inländischen Verbindungen zeitlich darauf abzustimmen. Bei der im innerdeutschen Fluglinienverkehr augenblicklich angewendeten Zulassungspolitik des Staates ist es ein Hauptziel ausländischer Anbieter, sich einen möglichst großen Anteil am Fluggast-

aufkommen für den internationalen Linienverkehr im Bundesgebiet zu sichern. Mit Ausnahme des Berlin-Verkehrs geht es den ausländischen Luftfahrtunternehmen im allgemeinen weniger darum, daß ihnen mit der Gewährung von Verkehrsrechten zugleich auch die Kabotage zwischen Punkten des Bundesgebiets gestattet wird.

Nicht wesentlich anders sind die Verhältnisse für ausländische Anbieter im gewerblichen Gelegenheitsverkehr innerhalb Westdeutschlands. Auch auf diesen Marktgebieten trägt die staatliche Zulassungspolitik gegenwärtig entscheidend dazu bei, daß der innerdeutsche Kabotageverkehr von ausländischen Luftfahrtunternehmen mehr und mehr zurückgeht. Zwar gelten die Regelungen über das Vorbuchungsrecht der Deutschen Lufthansa gegenwärtig nur für den innerdeutschen Fluglinienverkehr. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die staatliche Zulassung im gewerblichen Gelegenheitsverkehr für ausländische Luftfahrtunternehmen deshalb weniger streng gehandhabt wird. Bieten doch die weiter oben erwähnten Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes auch im gewerblichen Gelegenheitsverkehr nahezu unbeschränkte Möglichkeiten, eine straffe Zulassungspolitik des Staates gegenüber ausländischen Luftfahrtunternehmen durchzusetzen.

- e) Geringe Bereitschaft in den einzelnen Staaten zur Überwindung des protektionistischen Standpunkts bei der Zulassung im binnenländischen Flugreiseverkehr

Die Vorschriften, mit denen der gesamte Kabotageverkehr von ausländischen Anbietern im Bundesgebiet ohne West-Berlin zugunsten inländischer Luftfahrtunternehmen untersagt werden kann, haben ihr Vorbild in den internationalen Luftfahrtabkommen.¹⁾ Zwar wurde mit einer Reihe von mehrseitigen Abkommen bereits in der Vergangen-

1) Zu den Kabotage-Bestimmungen im Luftverkehrsgesetz siehe S. 113 dieser Arbeit.

heit eine Entwicklung eingeleitet, die inzwischen zu einer stärkeren Liberalisierung der einzelstaatlichen Zulassungspolitik gegenüber ausländischen Luftfahrtunternehmen geführt hat.¹⁾ Bei der Kabotage für ausländische Anbieter hat es sich jedoch immer wieder gezeigt, daß die vertragschließenden Staaten auf diesem Gebiet vorerst zu keinen generellen Zugeständnissen bereit sind. Für den Fall, daß sich heute ein ausländisches Luftfahrtunternehmen um Kabotagerechte für den gewerblichen Gelegenheitsverkehr im Inland bemüht, geschieht dies nach wie vor auf dem Wege über bilaterale Verhandlungen, deren erfolgreicher Ausgang weitgehend von den Möglichkeiten zu gegenseitigen Zugeständnissen abhängt.

Die bilateralen Verhandlungen über die Gewährung von Verkehrsrechten auf binnenländischen Flugstrecken reichen weit über den gewerblichen Gelegenheitsverkehr hinaus und spielen im Fluglinienverkehr eine noch größere Rolle. Nicht selten sehen die Verhandlungspartner gerade in diesem Verkehrszweig ihre Hauptaufgabe darin, alles zu vermeiden, was dem Prestige der eigenen nationalen Luftverkehrsgesellschaft schaden kann. Dabei werden vielfach Maßnahmen bevorzugt, mit denen möglichst viele Anbieter ausländischer Herkunft von den eigenen binnenländischen Luftverkehrsmärkten ferngehalten werden. Nach den bisherigen Erfahrungen mit der staatlichen Zulassungspolitik sind die verantwortlichen Behörden nur allzu leicht bereit, den Willen der eigenen Luftverkehrsgesellschaft zu respektieren und dabei die Wünsche der Verkehrskunden sowie die Interessen der Konkurrenten zu vernachlässigen.

1) Diese Abkommen brachten lediglich gewisse Erleichterungen für das Absetzen und Aufnehmen von Fluggästen im internationalen Gelegenheitsverkehr ausländischer Luftfahrtunternehmen.- Siehe Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, a. a. O., S. 349.

Sechstes Kapitel

Finanzielle Be- und Entlastungen durch den Staat

Ähnlich den Verhältnissen bei staatlichen Zulassungsbeschränkungen auf den Verkehrsmärkten haben finanzielle Be- und Entlastungen von Verkehrsunternehmen durch den Staat vielfach zur Folge, daß die Preisentwicklung auf indirektem Wege beeinflußt wird. Je unterschiedlicher die öffentliche Hand dabei vorgeht, desto größer sind die Wettbewerbsverzerrungen, die durch staatliche Eingriffe hervorgerufen werden. Im Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet ist es bisher überwiegend so, daß sich finanzielle Be- und Entlastungen durch den Staat weder insgesamt noch in einzelnen Teilbereichen der Konkurrenz ausgleichen. In diesen Verkehrszweigen haben staatliche Begünstigungen und Belastungen - auch auf steuerlichem Gebiet - größtenteils zu finanziellen Wettbewerbsverfälschungen geführt.

Konkurrenzverzerrungen, die durch einseitige Belastungen des Staates hervorgerufen werden, fallen im allgemeinen besonders dann ins Gewicht, wenn einzelne Verkehrsunternehmen gegen ihren Willen zu politischen Aufgaben herangezogen und dabei entstehende Fehlbeträge nicht aus öffentlichen Mitteln ausgeglichen werden. Zur Übernahme solcher Lasten werden Verkehrsunternehmen vielfach aus Gründen des "allgemeinen Wohls" oder "öffentlicher Interessen" herangezogen, wodurch den Unternehmen oftmals beträchtliche Fehlbeträge in den Ertragsrechnungen entstehen. Insgesamt wirken sich derartige Belastungen bei den betroffenen Unternehmen häufig nicht nur in eigentlich dafür vorgesehenen, sondern zugleich auch in anderen Angebotszweigen aus. Selbst wenn es der Staat beabsichtigt, die Auswirkungen solcher Auflagen auf wenige Angebotsbereiche eines Unternehmens zu beschränken, ist es dennoch vielfach so, daß sich derartige Belastungen über den betriebs-

internen Kostenausgleich auch in anderen Zweigen desselben Unternehmens niederschlagen und dort zum Teil beträchtliche Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen.

Sofern öffentliche Zuschüsse an einzelne Verkehrsunternehmen dazu dienen, Fehlbeträge aus politisch bedingten Sonderlasten zu decken, soll im folgenden nicht von Subventionen, sondern von staatlichen Ausgleichszahlungen gesprochen werden. Voraussetzung dafür ist es freilich, daß diese Zahlungen den Fehlbeträgen aus solchen Lasten auch tatsächlich entsprechen und nicht durch betriebliche Manipulationen bei der Kostenrechnung oder durch Verlagerung von Verlusten aus anderen Angebotszweigen künstlich in die Höhe getrieben werden. Soweit öffentliche Zuschüsse für Fehlbeträge aus staatlich auferlegten Sonderlasten das gerechtfertigt erscheinende Maß überschreiten, handelt es sich um Subventionen.¹⁾

Wenn es im folgenden wettbewerbspolitisch zweckmäßig erscheint, zwischen Subventionen und staatlichen Ausgleichszahlungen zu unterscheiden, und damit auf eine Terminologie zurückgegriffen wird, wie sie in der Verkehrswirtschaft allgemein Verwendung findet, soll nicht der Eindruck entstehen, als sei es in allen Fällen ohne weiteres möglich, zwischen beiden Zahlungsbereichen eine klare Trennungslinie zu ziehen. Vielmehr ist es häufig so, daß beide Bereiche mehr oder weniger stark ineinander übergehen und sich einer eindeutigen Abgrenzung entziehen. Dieser Fall liegt beispielsweise dann vor, wenn öffentliche Ausgleichszahlungen für Fehl-

1) Subventionen werden im allgemeinen ohne konkrete Gegenleistung und nicht als Zweckzuwendungen für Fehlbeträge aus staatlich auferlegten Sonderlasten gewährt. - Vergleiche Karl-Heinrich Hansmeyer, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 25 der neuen Folge Finanzwirtschaftlicher Forschungsarbeiten, herausgegeben von Günter Schmolders, Berlin 1963, S. 15.

beträge aus staatlich auferlegten Sonderlasten in einem Angebotsbereich gewährt und dadurch bei gemeinsamer Produktion zugleich andere Verkehrszweige desselben Unternehmens subventioniert werden.

Je gewichtiger die Subventionen sind, die einzelnen Verkehrsunternehmen zufließen, desto größer ist die Gefahr, daß der Wettbewerb über die eigentlich begünstigten Angebotszweige hinaus auch in anderen Verkehrsbereichen desselben Unternehmens verfälscht wird. Sofern beispielsweise konkurrenzwirtschaftlich weniger bedrohte Angebotszweige eines Unternehmens subventioniert werden, ist es keineswegs ausgeschlossen, daß Teile dieser Beträge zur Unterbietung von Wettbewerbern auf besonders umstrittenen Märkten verwendet werden. In solchen Fällen kann die Gewährung von Subventionen zu weitreichenden Konkurrenzverzerrungen führen, die ihrem Umfang nach in allen Einzelheiten nur noch schwer zu ermitteln sind. Die daraus erwachsenden Schwierigkeiten für die staatliche Wettbewerbsaufsicht sind um so größer, je mehr öffentliche Stellen sich bei Bund, Ländern und Gemeinden an der Subventionierung beteiligen, ohne daß die einzelnen Maßnahmen hinreichend aufeinander abgestimmt werden.

Die volle Höhe der an einzelne Verkehrsunternehmen gewährten Subventionen läßt sich vielfach auch deswegen nicht ohne weiteres feststellen, weil die Eigentums- und Nutzungsverhältnisse bei den erforderlichen Produktionseinrichtungen - besonders bei den Verkehrswegen - zumeist recht unterschiedlich sind. Sofern die Verkehrsunternehmen wie in der Mehrzahl der Fälle nicht Eigentümer dieser Einrichtungen sind und die Entscheidung über diese Investitionen und deren Finanzierung in Händen von öffentlichen Stellen liegt, ist es häufig so, daß die betreffenden Unternehmen von externen Kosten, die sie eigentlich zu tragen haben, entlastet

und die erforderlichen Deckungsbeträge aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden. Unter diesen Voraussetzungen sind die Verkehrsunternehmen Empfänger von ihnen mittelbar gewährten Subventionen. Wenn diese im folgenden - entgegen dem allgemein üblichen Sprachgebrauch - auch als "indirekte" Subventionen bezeichnet und von solchen unterschieden werden, die den begünstigten Unternehmen unmittelbar oder "direkt" zufließen, soll damit auf eine Terminologie zurückgegriffen werden, wie sie speziell bei der Analyse von Luftfahrtsubventionen überwiegend verwendet wird.¹⁾

1. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit Subventionen

Weder die Deutsche Bundesbahn noch die Luftfahrtunternehmen sind auf den Konkurrenzstrecken im Bundesgebiet bislang ohne Subventionen ausgekommen. Beide Konkurrenten werden zum Teil recht unterschiedlich subventioniert. Während sich die Subventionszahlungen im Fernreiseverkehr der Deutschen Bundesbahn in vergleichsweise engen Grenzen halten, werden die im Bundesgebiet anbietenden Luftfahrtunternehmen bisher auf vielfältige und zum Teil recht unterschiedliche Weise aus öffentlichen Mitteln unterstützt. Die bei Eisenbahn und Luftfahrtunternehmen voneinander abweichenden Subventionierungspraktiken rühren größtenteils aus dem "Dualismus der Investitionsentscheidungen", der für weite Teile der Verkehrswirtschaft kennzeichnend ist.²⁾ Sofern die Entscheidung über verkehrswirtschaftliche Investitionen in ver-

1) Vergleiche Alexander Flechtner, Wirtschaftlichkeit und Rentabilität im Luftverkehr, Berlin 1959, S. 115 ff., ferner Wilhelm Meinhold, Volkswirtschaftspolitik, München 1955, S. 408, sowie Harald zur Nieden, Kosten und Preise im Luftverkehr, Den Haag 1949, S. 151 ff., weiterhin Walter Nievergelt, Subventionierung des Luftverkehrs, Zürich 1936, S. 18 ff.

2) Erich Walter, Investitionspolitik im Verkehrswesen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jahrgang, Heft 1, 1954, S. 110 ff.

schiedenen Händen liegt, kann es bei mangelnder Abstimmung der einzelnen Maßnahmen zu erheblichen Spannungen in den betreffenden Beförderungszweigen kommen. Für solche Entwicklungen bietet der innerdeutsche Eisenbahn- und Flugreiseverkehr gute Beispiele.

Gegenüber dem Flugreiseverkehr, bei dem nicht nur die Luftfahrtunternehmen, sondern darüber hinaus auch die für Einrichtungen der Bodenorganisation verantwortlichen Stellen über Art und Umfang der geplanten Investitionen und deren Finanzierung zu entscheiden haben, liegen die Verhältnisse im Eisenbahnverkehr wesentlich anders. Abweichend vom Flugreiseverkehr befinden sich die Beförderungsmittel, die Verkehrswege und die sonstigen Hilfseinrichtungen im Schienenverkehr der Deutschen Bundesbahn fast ausschließlich im Eigentum dieses Unternehmens. Dadurch wird die einheitliche Willensbildung bei Investitions- und Finanzierungsentscheidungen der Eisenbahn im Vergleich zu den Luftfahrtunternehmen wesentlich erleichtert.

Zwar unterliegt die Deutsche Bundesbahn - als Sondervermögen des Bundes - der Aufsicht und zum Teil weitreichenden Weisungsbefugnissen durch die zuständigen Behörden. Dadurch kann die Entscheidungsfreiheit des Unternehmens bei Lösung von investitions- und finanzpolitischen Fragen beeinflusst und unter Umständen erheblich eingeschränkt werden. Derartige Interventionen durch staatliche Stellen sind jedoch keineswegs nur eine Besonderheit des Eisenbahnverkehrs. Vielmehr gibt es solche Eingriffe auch im innerdeutschen Flugreiseverkehr. Sofern nämlich öffentliche Institutionen am Eigentum von Fluggesellschaften beteiligt sind oder diesen Subventionen zufließen, haben auch diese Anbieter mit ähnlichen Beschränkungen in ihrer Handlungsfreiheit zu rechnen. Insoweit weisen der innerdeutsche Eisenbahn- und Flugreiseverkehr keine allzu großen Unterschiede auf.

Diese zeigen sich vielmehr dort, wo die Benutzer von Verkehrseinrichtungen nicht zugleich auch deren Eigentümer sind. Unter diesen Voraussetzungen entzieht sich die Investitionspolitik weitgehend der Einflußnahme durch die einzelnen Konkurrenten. In einer solchen Lage befinden sich beispielsweise Luftfahrtunternehmen, die auf Investitionsentscheidungen von Flughafeneignern einwirken wollen. Wegen der vorwiegend einheitlichen Eigentumsverhältnisse sind derartige Fälle im Schienenverkehr der Deutschen Bundesbahn so gut wie unbekannt. Deshalb kommt das öffentliche Schienenunternehmen im wesentlichen nur als Empfänger von unmittelbar gewährten Subventionen in Frage. Außer diesen Zuschüssen besteht im Luftverkehr die Möglichkeit, die Fluggesellschaften dadurch finanziell zu unterstützen, daß einzelne Institutionen der am Boden vorgehaltenen Hilfseinrichtungen subventioniert werden.

a) Geringe Subventionierung in sämtlichen Zweigen des Fernreiseverkehrs der Deutschen Bundesbahn

Unter sämtlichen Reisezweigen der Deutschen Bundesbahn, für die in den vergangenen Jahren ständig anwachsende Verluste kennzeichnend sind, nimmt der Personenfernverkehr eine Sonderstellung ein. Während der Fehlbetrag im Personennahverkehr auf rund 900 Millionen DM im Jahre 1963 angestiegen ist, konnte im Fernreiseverkehr desselben Jahres noch ein Überschuß von 127 Millionen erzielt werden.¹⁾ Die vergleichsweise günstige Ertragslage im Personenfernverkehr der Deutschen Bundesbahn, der in besonderem Maße der Konkurrenz durch den Luftverkehr ausgesetzt ist, hat sich gegenüber den Jahren vor 1963 wesentlich verschlechtert. Im Jahre 1958 brachte der Personenverkehr mit Schnell- und Eilzügen noch einen Überschuß von mehr als 231 Millionen

1) Vergleiche Deutsche Bundesbahn, Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 21.

DM.¹⁾ Die bis 1963 eingetretene Verminderung des Überschusses ist bei Regel- und Sonderfahrten vor allem auf Kostensteigerungen in den vorangegangenen Jahren und seit 1963 erstmalig auch auf ein leichtes Absinken der Verkehrsnachfrage nach diesen Leistungen zurückzuführen.²⁾ Da sich auch nach 1963 zusätzliche Kostenbelastungen im Schienenverkehr ergeben haben und der Verkehrsbedarf auf den Fernreiseverbindungen 1964 nur geringfügig angestiegen ist, hat sich die rückläufige Entwicklung bei den Überschüssen zweifellos fortgesetzt.³⁾ Diese Tendenz dürfte sich auch nach den Tariferhöhungen vom März 1966 kaum abgeschwächt haben, da erhebliche Steigerungen bei den Personalkosten eingetreten sind. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Wettbewerbsrelationen zu den Hauptverkehrsstrecken der Deutschen Bundesbahn gehören und die dort bisher erzielten Überschüsse durchschnittlich höher liegen, als es auf weniger stark frequentierten Fernverbindungen der Fall ist.

Soweit die Deutsche Bundesbahn auf den Wettbewerbsrelationen als Empfänger von Subventionen in Frage kommt, ist es keineswegs in allen Fällen so, daß die anteiligen Beträge, die dem Fernreiseverkehr auf diesen Verbindungen zuzurechnen sind, eindeutig ermittelt und der Höhe nach genau angegeben werden können. Dafür gibt es mehrere Gründe: Einmal ist es außerordentlich schwierig, finanzielle Begünstigungen der öffentlichen Hand, die den gesamten Schienenverkehr der Deutschen Bundesbahn betreffen, in allen Einzelheiten zu erfassen und den

-
- 1) Vergleiche Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, a. a. O., S. 115.
 - 2) Vergleiche Deutsche Bundesbahn, Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 21.
 - 3) Vergleiche Deutsche Bundesbahn, Geschäftsbericht für das Jahr 1964, S. 27 ff.

Wirrwarr von offen und nicht offen ausgewiesenen Subventionen in den verschiedenen Haushaltspositionen von Bund, Ländern und Gemeinden zu durchdringen. Die Analyse weitgehend unübersichtlicher Subventionierungspraktiken wird im Eisenbahnverkehr zum anderen dadurch erschwert, daß es in einem Mehrproduktunternehmen dieser Größe, bei dem die gemeinsame Produktion überwiegt, nahezu ausgeschlossen ist, eine klare Trennungslinie zwischen den einzelnen Subventionsbereichen zu ziehen. Als weitere Schwierigkeit kommt hinzu, daß es in einem Unternehmen, in dem neben Subventionen auch Zahlungen zum Teilausgleich für Fehlbeträge aus staatlich auferlegten Sonderlasten gewährt werden, nicht ohne weiteres möglich ist, in einzelnen Angebotszweigen zwischen den einen und den anderen finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand zu unterscheiden und beide der Höhe nach gegeneinander abzugrenzen.

Finanzielle Begünstigungen der öffentlichen Hand, an denen der Fernreiseverkehr auf den Wettbewerbsrelationen partizipiert, bestehen einstweilen vor allem auf steuerlichem Gebiet und im Bereich zinsverbilligter Darlehen. Steuerbefreiungen und steuerliche Erleichterungen bestehen bei der Deutschen Bundesbahn bislang auf dem Gebiete der Grund-, Vermögen-, Kapitalverkehr-, Einkommen- und Gewerbesteuer. Nach letzten Berechnungen sind diese Steuerprivilegien mit etwa 25 Millionen DM jährlich vergleichsweise bescheiden.¹⁾ Der Höhe nach bedeutsamer dürften die Zinsverbilligungen sein, die bei Darlehen von Bund, Ländern und Gemeinden der Deutschen Bundesbahn bislang gewährt werden. Bei der Elektrifizierung von Hauptverkehrsstrecken haben neben dem Bund vor allem die Länder Zinszuschüsse gelei-

1) Vergleiche Bundesminister für Verkehr, Bericht über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/1449, S. 26 ff. und S. 85 ff.

stet.¹⁾ Bei Darlehen zur Modernisierung von Bahnhöfen haben die meisten Städte Zinssubventionen zur Verfügung gestellt.²⁾

Während die anteilige Begünstigung, die aus steuerlichen Privilegien der Deutschen Bundesbahn rührt, in den meisten Angebotszweigen nicht ohne weiteres feststellbar ist, liegen die Verhältnisse bei einer Reihe von Zinssubventionen etwas einfacher. Dies ist bei jenen Zinssubventionen der Fall, die - im Unterschied zu den meisten steuerlichen Begünstigungen - nicht sämtlichen, sondern jeweils nur einzelnen Teilbereichen im Gesamtangebot zugute kommen. Was beispielsweise die Zinssubventionen anlangt, die von der öffentlichen Hand zur Verbilligung von Krediten bei Elektrifizierung von Hauptverkehrsstrecken gewährt werden, dürfte es in etwa möglich sein, die anteilige Begünstigung auf den Wettbewerbsrelationen festzustellen und einzelnen Konkurrenzbereichen zuzurechnen.

b) Umfangreiche und in den einzelnen Zweigen des Flugreiseverkehrs unterschiedlich hohe Subventionierung

Von sämtlichen Zweigen des Flugreiseverkehrs sind die auf mittleren und besonders auf kürzeren Strecken angebotenen Beförderungsleistungen bislang am verlustreichsten. Fast in allen Fällen, in denen Luftfahrtunternehmen im Langstreckenbereich Überschüsse erwirtschaften, müssen diese dazu herhalten, die auf kurzen und mittleren Strecken erlittenen Verluste möglichst aus-

1) Vergleiche Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, a. a. O., S. 129 ff.

2) Vergleiche Walter Hamm, Der Wettbewerb zwischen Luftverkehr und Eisenbahn unter besonderer Berücksichtigung des Nahluftverkehrs, a. a. O., S. 402.

zugleichen.¹⁾ Dabei macht der innerdeutsche Flugreiseverkehr, der in seiner Gesamtheit als ein Luftverkehr über kürzere Distanzen anzusehen ist, keine Ausnahme.

Da es selbst jenen Luftfahrtunternehmen, die - wie die Deutsche Lufthansa - Leistungen im Langstreckenverkehr anbieten und dort zum Teil beträchtliche Gewinne erzielen, über lange Zeit nicht möglich gewesen ist, die Verluste auf den binnenländischen Fluglinien aus diesen Überschüssen zu decken, hat sich die öffentliche Hand vielfach dazu bereit erklärt, die fehlenden Beträge von sich aus zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus wird ein großer Teil von externen Kosten, die im Bereiche der Bodenorganisation entstehen und von den Luftfahrtunternehmen eigentlich zu tragen sind, nach wie vor auf öffentliche Haushalte übernommen. Finanzielle Begünstigungen, die den Luftfahrtunternehmen über öffentliche Zuschüsse an diese Hilfseinrichtungen mittelbar gewährt werden, können im binnenländischen Fluglinienverkehr grundsätzlich ebenso genutzt werden wie im gewerblichen Gelegenheitsverkehr. Hinsichtlich Art und Größe der unmittelbar gewährten Subventionen bestehen innerhalb und zwischen beiden Angebotsbereichen eine Reihe von Abweichungen. Diese fallen verständlicherweise um so weniger ins Gewicht, je geringer die im einzelnen gewährten Subventionen sind.

Unter den Luftfahrtunternehmen, die im Bundesgebiet bisher unmittelbar subventioniert werden, nimmt die Deutsche Lufthansa eine Sonderstellung ein. Von den wenigen Unternehmen, die im innerdeutschen Fluglinienverkehr bisher konzessioniert wurden, hat die Deutsche

1) Vergleiche Günter Berendt, Die Rentabilität des Kurz- und Mittelstreckenverkehrs, in: Wirtschafts-Correspondent, Internationale Zeitschrift für Verkehr und Wirtschaft, -17. Jahrgang, Nr. 44, vom 31. Oktober 1963, S. 7 ff.

Lufthansa lange Zeit Subventionen in besonders großem Umfange erhalten. Was die öffentlichen Zuschüsse angeht, die im Berlin-Verkehr an Fluggesellschaften der drei westalliierten Schutzmächte geleistet werden, handelt es sich nach Lage der Dinge weniger um Subventionen als vielmehr um staatliche Ausgleichszahlungen, mit denen der Einnahmeausfall aus politisch bedingten Tarifverbilligungen ersetzt werden soll.¹⁾ Sofern diese Zahlungen das aus politischen Gründen gerechtfertigte Maß der Tarifierabsetzung überschreiten, sind diese Mehrbeträge als unmittelbar an diese Unternehmen geleistete Subventionen anzusehen. Soweit über den innerdeutschen Fluglinienverkehr hinaus auch im gewerblichen Gelegenheitsverkehr unmittelbare Luftfahrtsubventionen bereitgestellt wurden, sind diese bisher fast ausschließlich inländischen Unternehmen im Bundesgebiet zugeflossen.

Bei den unmittelbar gewährten Subventionen im Bundesgebiet steht die Deutsche Lufthansa seit ihrer Wiedegründung im Jahre 1955 an der Spitze. Entsprechend dem Beteiligungsverhältnis am Gesellschaftskapital des Unternehmens hat der Bund bisher die Hauptlast dieser Subventionen getragen. Solange der Bund Fehlbeträge der Deutschen Lufthansa auf öffentliche Haushalte übernommen hat, was bis vor kurzem in erheblichem Umfang geschehen ist, wurden sogenannte Betriebszuschüsse bereitgestellt, die sich im Laufe der einzelnen Jahre in aller Regel als zu niedrig erwiesen haben und, um das volle Defizit zu decken, sodann aus weiteren Haushaltsmitteln aufgestockt werden mußten. Nach den Haushaltsansätzen des Bundes hat die Gesellschaft einschließlich ihrer Fliegerschule in Bremen bis zum Jahre 1963 Betriebszuschüsse von mehr als 250 Millionen DM erhal-

1) Näheres hierzu siehe S. 154 dieser Arbeit.

ten.¹⁾ Diese Zuschüsse brauchen nicht an den Bund zurückgezahlt zu werden.

Mit diesen Betriebszuschüssen hat der Bund der Deutschen Lufthansa unter anderem beträchtliche Sonderabschreibungen finanziert, die wegen der zunehmenden Umstellung auf Düsenfluggerät bei den vorzeitig veralteten Propellermaschinen entstanden sind.²⁾ Diese Flugzeuge, die ursprünglich vor allem im Langstreckenverkehr verwendet wurden und wegen der sich dort verschärfenden Konkurrenzlage bei Übergang auf Düsenfluggerät mehr und mehr zurückgezogen werden mußten, haben im Mittel- und Kurzstreckenverkehr inzwischen ihr hauptsächliches Betätigungsfeld gefunden. Dadurch stehen der Deutschen Lufthansa im Wettbewerb mit der Eisenbahn einstweilen Propellermaschinen zur Verfügung, die zu einem guten Teil unter Verwendung öffentlicher Mittel abgeschrieben worden sind.

Seit dem Jahre 1955 hat sich das Geschäftsergebnis der Deutschen Lufthansa wesentlich verbessert. Dies gilt besonders für die jüngere Zeit. Nach den anfangs hohen Verlusten, die im Jahre 1961 noch mehr als einhundert Millionen DM betrugen, hat die Gesellschaft ohne ihre Fliegerschule in Bremen im Jahre 1963 erstmals Gewinne ausgewiesen, die im Jahre 1964 einschließlich dieser Schule auf knapp 36 Millionen DM angestiegen sind.³⁾

-
- 1) Vergleiche die Zusammenstellung im Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1963, Kapitel 1217, Erläuterungen zu Titel 571, S. 1805.
 - 2) Vergleiche Gerold Lingnau, Die Lufthansa erhofft für 1963 fast volle Kostendeckung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 253, vom 31. Oktober 1963.
 - 3) Vergleiche Deutsche Lufthansa AG, Lufthansa-Abschluß zum erstenmal ausgeglichen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 131, vom 9. Juni 1964, sowie Deutsche Lufthansa AG, Lufthansa-Gewinn 43 Millionen DM, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 146, vom 28. Juni 1966.

Dieser gegenüber den Vorjahren günstige Abschluß wurde im wesentlichen dadurch erreicht, daß die Produktion erhöht, die vorhandenen Kapazitäten besser ausgelastet und die gesamten Durchschnittskosten gesenkt wurden.

So konnten die Kosten pro angebotenen Tonnenkilometer bei fortschreitender Rationalisierung von durchschnittlich 0,88 DM im Jahre 1963 auf 0,82 DM im Jahre 1964 gesenkt werden. Im gleichen Zeitraum haben sich die angebotenen Tonnenkilometer um rund 18 Prozent erhöht. Die nachgefragten und bezahlten Tonnenkilometer wuchsen 1964 gegenüber dem Vorjahr um insgesamt etwa 27 Prozent. Im innerdeutschen Fluglinienverkehr der Gesellschaft lag die Zuwachsrate mit 28 Prozent sogar noch etwas höher. Die Einnahmen aus dem Deutschland- und Europa-Verkehr der Lufthansa stiegen im gleichen Zeitraum zusammen um etwa 16 Prozent.¹⁾ Diese für die Deutsche Lufthansa insgesamt günstige Entwicklung hat auch im Jahre 1965 angehalten. Gegenüber dem Vorjahr konnten die Kosten je Tonnenkilometer bei günstiger Nachfragesituation im Luftverkehr von 0,82 auf 0,79 DM gesenkt und der Gewinn jeweils nach Abzug des Fehlbetrags der Lufthansa-Fliegerschule in Bremen von 35,8 auf 43 Millionen DM gesteigert werden.²⁾

Wie günstig die zukünftige Ertragslage bei der Deutschen Lufthansa eingeschätzt wird, hat sich bei der Kapitalerhöhung gezeigt, die im Juli 1965 von bisher 250 auf 400 Millionen DM vereinbart worden ist. Seit dem ersten Gewinnabschluß nach Wiedergründung des Unternehmens

1) Zu den vorangegangenen Ausführungen in diesem Absatz vergleiche Bilanzbesprechung "Deutsche Lufthansa", in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang, Nr. 32, vom 13. August 1965, S. 1813 ff.

2) Vergleiche Deutsche Lufthansa AG, Lufthansa-Gewinn 43 Millionen DM, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 146, vom 28. Juni 1966.

ist das Interesse der privaten Sparer an Lufthansa-Aktien überraschend gestiegen, obwohl die Zahlung von Dividenden bis auf weiteres nicht vorgesehen ist. Über zehn Jahre hinweg sah sich der Bund wegen der schlechten Ertragsverhältnisse bei der Lufthansa veranlaßt, 86 Prozent des Grundkapitals selbst zu halten.¹⁾ Daneben waren das Land Nordrhein-Westfalen, die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost zuletzt mit insgesamt acht Prozent am Grundkapital der Gesellschaft beteiligt. Nach der Kapitalerhöhung verringerte sich dieser Anteil auf fünf Prozent, weil die drei Aktionäre auf ihr Bezugsrecht verzichtet haben.²⁾ Um den weiteren Ausbau der Gesellschaft - unabhängig von spekulativen Interessen - sicherzustellen, hat der Gesetzgeber beschlossen, daß mindestens 75 Prozent des Grundkapitals beim Bund - einschließlich Bahn und Post - verbleiben.³⁾ Da die Nachfrage nach jungen Lufthansa-Aktien unerwartet groß gewesen ist, mußte das Angebot repartiert werden.

Wenngleich es der Deutschen Lufthansa seit 1963 gelungen ist, ihre finanzielle Lage aus eigener Kraft zu verbessern, darf diese Entwicklung nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Kurzstreckenverkehr nach wie vor zu den Hauptdefizitquellen des Unternehmens gehört und aus Überschüssen des Mittel- und Langstreckenverkehrs unterstützt wird. Die Gesellschaft machte Ende 1963 kein Hehl daraus, "daß auch für die nächsten Jahre noch immer nicht mit einer vollen Deckung der Gesamtkosten im

1) Vergleiche Heinz Brestel, Lufthansa-Aktien im Aufwind, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 208, vom 8. September 1965.

2) Vergleiche "Lufthansa-Paket abzugeben?" in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 10, vom 13. Januar 1966.

3) Vergleiche Dieter Vogel, Teilprivatisierung der Lufthansa perfekt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 54, vom 5. März 1966.

Europaverkehr zu rechnen ist."¹⁾ Für den innerdeutschen Fluglinienverkehr der Gesellschaft gilt dies - mit Unterschieden auf stark frequentierten und verkehrsschwächeren Strecken - auch heute noch. Die Verhältnisse dürften sich frühestens dann grundlegend ändern, wenn dem Unternehmen in den kommenden Jahren geeignetes Kurzstreckenfluggerät in ausreichender Zahl zur Verfügung steht.

In der Vergangenheit hat der Bund die Deutsche Lufthansa nicht allein durch Gewährung von Betriebszuschüssen unmittelbar subventioniert. Unter anderem sind der nationalen Luftverkehrsgesellschaft auch Zinssubventionen zugeflossen. Dies ist vor allem bei Gewährung von Investitionszuschüssen der Fall gewesen, die der Bund der Deutschen Lufthansa im allgemeinen als Darlehen zur Verfügung gestellt hat. Dabei wurde in der Regel so verfahren, daß diese Darlehen zinsbegünstigt, unbefristet und für die Dauer von zwei Jahren zinsfrei gewährt wurden; Beginn und Höhe der Verzinsung sollten späteren Verhandlungen vorbehalten bleiben.²⁾ Zu solchen Vereinbarungen ist es in der Vergangenheit so gut wie nicht gekommen. Vielmehr hat sich der Bund gegenüber der nationalen Luftverkehrsgesellschaft verschiedentlich bereit erklärt, den größten Teil dieser Investitionszuschüsse für Kapitalerhöhungen zu verwenden. Solche Kapitalerhöhungen haben in den Jahren 1956, 1959 und 1962 stattgefunden.³⁾ In dem Zeitraum von 1956 bis 1964 hat der Bund der Deutschen Lufthansa Darlehen von mehr als 256 Millionen DM zur Verfügung ge-

-
- 1) Hans M. Bongers, Die Deutsche Lufthansa am Jahresende 1963, Sonderdruck eines Vortrages, gehalten vor dem Großen Verkehrsausschuß des Deutschen Industrie- und Handelstages am 23. Oktober 1963 in Stuttgart, S. 11.
 - 2) Vergleiche Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1965, Kapitel 1217, Erläuterungen zu Titel 57, S. 1835.
 - 3) Vergleiche Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1965, Kapitel 1217, Erläuterungen zu Titel 57, S. 1835.

stellt.¹⁾ Für das Jahr 1965 sind im außerordentlichen Haushalt des Bundes zinsbegünstigte Darlehen an die Deutsche Lufthansa in Höhe von 45 Millionen DM ausgewiesen.²⁾

Seit der Wiedergründung dürfte die Deutsche Lufthansa inzwischen beträchtliche Zinssubventionen erhalten haben. In der Mehrzahl der Fälle ist die anteilige Begünstigung in den verschiedenen Konkurrenzbereichen nicht eindeutig feststellbar. Nicht wesentlich anders liegen die Verhältnisse bei den übrigen Subventionen. Bei der Deutschen Lufthansa ist es bisher überwiegend so, daß mehrere Angebotszweige gleichzeitig subventioniert werden, was die Zurechnung außerordentlich erschwert. Ein gutes Beispiel dafür bieten die Betriebszuschüsse, die das Unternehmen bis zum Jahre 1963 erhalten hat. Auch jene Subventionen, die bis heute unmittelbar gewährt werden, lassen sich einzelnen Konkurrenzbereichen des Unternehmens zumeist nicht eindeutig zurechnen.

Der Wettbewerb gegenüber der Deutschen Bundesbahn wird einstweilen auch dadurch verzerrt, daß die nationale Luftverkehrsgesellschaft durch Zoll- und Steuererleichterungen unmittelbar begünstigt wird. Bei dem Import von Flugzeugen und Zubehörteilen erhält die Deutsche Lufthansa Zuschüsse des Bundes, mit denen dem Unternehmen Zölle und Abgaben aus der Umsatzausgleichsteuer in voller Höhe ersetzt werden.³⁾ Speziell im innerdeutschen Fluglinienverkehr dürften sich diese Begünstigungen - sofern sie nicht rechtzeitig abgebaut werden -

1) Vergleiche Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1965, Kapitel 1217, Erläuterungen zu Titel 57, S. 1835.

2) Vergleiche Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1965, Kapitel A 1217, Titel 892, S. 1852.

3) Vergleiche Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1962, Kapitel 1217, Erläuterungen zu Titel 572, S. 1870.

auch in den kommenden Jahren auswirken, da die Deutsche Lufthansa Kurzstreckenfluggerät ausländischen Fabrikats verwenden wird.

Neben diesen Begünstigungen, die bislang nur der Deutschen Lufthansa gewährt werden, gibt es Steuerprivilegien, die auch anderen Fluggesellschaften im Bundesgebiet zugute kommen. Abweichend von den Verhältnissen im Eisenbahnverkehr ist der gesamte Flugreiseverkehr im Bundesgebiet gegenwärtig von der Beförderungsteuer freigestellt. Diese beträgt im Schienenverkehr normalerweise vierzehn Prozent in der ersten Wagenklasse und elf Prozent in der zweiten Klasse.¹⁾ Bei den Luftfahrtunternehmen, die innerhalb Westdeutschlands anbieten, wird bislang nur die Umsatzsteuer in Höhe von vier Prozent erhoben.²⁾ Der grenzüberschreitende Luftverkehr ist von dieser Steuerregelung ausgenommen, also völlig frei von Umsatz- oder Beförderungsteuer. Art und Umfang der Begünstigungen, die sich aus den einseitig gewährten Privilegien bei der Beförderungsteuer für Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet ergeben, sind Gegenstand einer Untersuchung, in der Opladen die damit verbundenen Konkurrenzverzerrungen für die Deutsche Bundesbahn im einzelnen nachweist.³⁾

-
- 1) Vergleiche Paragraph 23, Absatz 1, Ziffer 2 der Beförderungsteuer-Durchführungsverordnung (BefStDV) vom 8. Oktober 1955, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 36, vom 17. Oktober 1955, S. 667.- Der Schüler- und Berufsverkehr wird von dieser Regelung nicht betroffen.- Vergleiche Paragraph 3, Absatz 1, Ziffer 1 c) des Gesetzes zur Änderung des Beförderungsteuergesetzes vom 19. Juni 1961, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 43, vom 23. Juni 1961, S. 771.
 - 2) Der Beförderungsteuer nicht unterworfenen Beförderungsleistungen unterliegen der Umsatzsteuer.- Vergleiche Paragraph 4, Absatz 1, Ziffer 9 des Umsatzsteuergesetzes vom 1. September 1951, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 45, vom 11. September 1951, S. 792.
 - 3) Näheres siehe Lutwin Opladen, Der Einfluß der Beförderungsteuer auf die Wettbewerbslage des Güter- und Personenverkehrs der Deutschen Bundesbahn, Heft 7 der Forschungsberichte des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Düsseldorf 1962, S. 38 ff.

Finanzielle Erleichterungen gewährt der Bund der Deutschen Lufthansa sowie allen anderen Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet auch bei Zöllen und Steuern, mit denen der Verbrauch von Mineralöl normalerweise belastet wird. Sofern Flugbetriebsstoffe von einzelnen Anbietern im zivilen Luftverkehr verbraucht werden, sind diese von sämtlichen Mineralölabgaben befreit.¹⁾ Im Wettbewerb mit der Eisenbahn fällt diese Begünstigung des Luftverkehrs jedoch nicht allzu stark ins Gewicht. Zwar ist die Deutsche Bundesbahn grundsätzlich zu Mineralölabgaben verpflichtet. Da die Mineralölsteuer zum Teil als unmittelbarer Beitrag zur Straßenbaufinanzierung im Bundesgebiet anzusehen ist, die Deutsche Bundesbahn aber für ihren Fahrweg selbst aufzukommen hat, wird ihr als Ausgleich eine sogenannte Betriebsbeihilfe für jede Tonne verbrauchtes Dieselöl erstattet.²⁾

Bei den unmittelbar gewährten Subventionen gibt es neben finanziellen Begünstigungen, die ausschließlich der Deutschen Lufthansa oder sämtlichen Anbietern im innerdeutschen Flugreiseverkehr zugute kommen, einstweilen auch solche, die sich auf einzelne Zweige des gewerblichen Gelegenheitsverkehrs beschränken. Hierzu gehört vor allem der sogenannte Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten. Dieser Reisezweig wurde verschiedentlich aus öffentlichen Mitteln einzelner Bundesländer -

-
- 1) Vergleiche Paragraph 28, Absatz 1 der Verordnung zur Durchführung des Mineralölsteuergesetzes (MinStDV) vom 26. Mai 1953, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 23, vom 28. Mai 1953, S. 243.
 - 2) Vergleiche Artikel 4, Absatz 3 und 4 des Verkehrsfinanzgesetzes vom 6. April 1955, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 11, vom 7. April 1955, S. 172, sowie Verordnung über die Gewährung von Betriebsbeihilfe für Verkehrsbetriebe mit schienenengebundenen Fahrzeugen (Gasöl-Betriebsbeihilfe - VO - Schienenverkehr), Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 8, vom 29. Februar 1956, S. 93 und 94.

vor allem vom Land Nordrhein-Westfalen - unterstützt. Zahlungen erhielt unter anderem die Condor Flugdienst GmbH. Hierauf wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen. Durch den Erwerb sämtlicher Anteile dieser Fluggesellschaft hat sich die Deutsche Lufthansa seit dem Jahre 1961 Zugang zum gewerblichen Gelegenheitsverkehr verschafft.¹⁾ Subventionen, die der Condor Flugdienst GmbH gewährt werden, kommen daher letztlich der Deutschen Lufthansa zugute. Dieser Subventionierungsquelle für die Deutsche Lufthansa ist im innerdeutschen Flugreiseverkehr bei zunehmendem Wettbewerb mit der Eisenbahn verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken.

Da große Teile der für den Luftverkehr erforderlichen Hilfseinrichtungen nicht in den Händen von Luftfahrtunternehmen sind, können diese nicht nur unmittelbar, sondern über die einzelnen Stellen der Bodenorganisation auch mittelbar subventioniert werden. Bei diesen Subventionen ist es im allgemeinen so, daß die Benutzer der am Boden vorgehaltenen Hilfseinrichtungen von externen Kosten, die sie eigentlich zu tragen haben, entlastet und dabei auftretende Fehlbeträge aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden. Abweichend von den Verhältnissen bei einer Reihe unmittelbar geleisteter Subventionen können die über einzelne Stellen der Bodenorganisation gewährten Finanzhilfen im allgemeinen von sämtlichen Benutzern dieser Einrichtungen in Anspruch genommen werden. Mittelbar gewährte Subventionen können im Bundesgebiet von in- und ausländischen Anbietern sowohl im Fluglinienverkehr als auch im gewerblichen Gelegenheitsverkehr genutzt werden. Subventionen erhalten im wesentlichen einige Verkehrsflughäfen und die mit der Flugsicherung betrauten Stellen. In der Zeit von 1949 bis 1964 sind diesen Institutio-

1) Vergleiche Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, a. a. O., S. 348.

nen und der Deutschen Lufthansa zusammen Bundesmittel von insgesamt 1,47 Milliarden DM zugeflossen.¹⁾ Darüber hinaus haben Luftfahrtforschung und Luftfahrtindustrie öffentliche Finanzhilfen erhalten.

Was die zehn Verkehrsflughäfen im Bundesgebiet betrifft, wird der Zugang zu Subventionierungsquellen einstweilen dadurch erleichtert, daß die Gesellschaftsanteile nicht in Händen von Privatpersonen, sondern ausschließlich im Eigentum von Bund, Ländern und Gemeinden sind. In der Vergangenheit hat sich ein Verfahren herausgebildet, bei dem die Gesellschafter etwa im Verhältnis ihrer Kapitaleinlagen die Verkehrsflughäfen subventionieren.²⁾ Wegen der insgesamt ungleichen Verteilung des Gesellschaftskapitals auf Bund, Länder und Gemeinden bietet sich bei der Subventionierung bislang kein einheitliches Bild. Im Unterschied zu den Ländern und Gemeinden ist der Bund nicht an sämtlichen Flughäfen, sondern nur an den in Berlin, Frankfurt am Main, Hannover, Köln/Bonn, Nürnberg und Stuttgart finanziell beteiligt. Der Bundesanteil am Grund- beziehungsweise Stammkapital dieser Flughafengesellschaften schwankt gegenwärtig zwischen 25,9 und 47,8 Prozent.³⁾ Die Länder und Gemeinden, die am Gesellschaftskapital dieser Flughäfen sowie den in Bremen, Düsseldorf, Hamburg und München mit insgesamt 52,2 bis 100 Prozent beteiligt sind, besitzen in einigen Fällen jeweils gleich hohe Kapitalanteile.⁴⁾

-
- 1) Vergleiche Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1965, Band 29 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Hof/Saale 1965, S. 39.
 - 2) Vergleiche Hans Clausen Korff, Finanzierung der deutschen Luftfahrt, a. a. O., S. 343.
 - 3) Vergleiche Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, a. a. O., S. 353 und 354.
 - 4) Vergleiche Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, a. a. O., S. 353 und 354.

Insgesamt hat der Flughafenbetrieb im Bundesgebiet bis vor kurzem zu erheblichen Verlusten geführt, die von Bund, Ländern und Gemeinden durch Gewährung von Betriebszuschüssen getragen wurden. Lediglich der Flughafen in Frankfurt bildete eine Ausnahme. Hier ist es schon seit längerer Zeit gelungen, bei umfangreichen Investitionen die Verkehrsnachfrage soweit zu steigern, daß die laufenden Kosten aus selbst erwirtschafteten Einnahmen gedeckt werden konnten. Im Jahre 1957 hat die Flughafenverwaltung in Frankfurt die letzten Betriebszuschüsse aus Bundesmitteln erhalten.¹⁾ Auf den übrigen Flughäfen im Bundesgebiet ist die Nachfrageentwicklung bis heute soweit fortgeschritten, daß größere Verluste nicht mehr entstehen.²⁾ Der Bund hat sich daraufhin entschlossen, seine Beteiligung an den Flughäfen Hannover, Nürnberg und Stuttgart aufzugeben.³⁾ Zugleich soll damit der angespannten Haushaltslage des Bundes Rechnung getragen werden. Der Bund möchte sich zukünftig nur noch an jenen Flughäfen beteiligen, die durch Besonderheiten gekennzeichnet sind. "Zu diesen Flughäfen gehören der Flughafen Frankfurt/M. als größter deutscher Flughafen, der Flughafen Köln/Bonn (Wahn) am vorläufigen Sitz der Bundesregierung und die Berliner Flughäfen Tempelhof und Tegel, denen auf Grund der politischen Gegebenheiten und der isolierten Lage der Stadt Berlin eine Sonderstellung zukommt."⁴⁾

Einer grundlegenden Verbesserung der Ertragslage steht

-
- 1) Vergleiche Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1957, Kapitel 1202, Erläuterungen zu Titel 570, S. 1806.
 - 2) Vergleiche Dieter Vogel, Flughäfen an den Kapitalmarkt? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 198, vom 27. August 1965.
 - 3) Vergleiche Wilhelm Seuß, Der Bund gibt Flughafen-Beteiligungen auf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 280, vom 2. Dezember 1965.
 - 4) Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1965, a. a. O., S. 360.

einstweilen im Wege, daß von sämtlichen Flughäfen im Bundesgebiet einheitliche Gebühren für die Benutzung ihrer Einrichtungen erhoben werden und der Staat dieses Verhalten ausdrücklich billigt.¹⁾ Den einzelnen Flughafenverwaltungen ist bisher offenbar wenig daran gelegen, durch Verwirklichung einer betont markt- und kostenorientierten Preispolitik zu weiteren Ertragsverbesserungen zu gelangen. Solange an einheitlichen Gebührenordnungen festgehalten wird, haben die Verkehrsflughäfen auf preispolitischem Gebiet ein vergleichsweise einfaches Spiel.

Neben Betriebszuschüssen haben die meisten Verkehrsflughäfen im Bundesgebiet in der Vergangenheit auch Zinssubventionen erhalten. Dies ist bei Gewährung von umfangreichen Investitionszuschüssen geschehen. In den Jahren von 1954 bis 1961 haben die zehn Verkehrsflughäfen im Bundesgebiet allein von den beteiligten Kommunen Investitionszuschüsse von insgesamt etwa 138 Millionen DM bekommen. In diesem Zeitraum sind die im einzelnen gewährten Beträge von Jahr zu Jahr weiter angestiegen. Während sie anfangs noch bei zehn Millionen DM jährlich lagen, sind sie 1960 und 1961 bis auf dreißig Millionen DM und mehr angestiegen. In den betrachteten acht Jahren haben außer den Kommunen der Bund insgesamt etwa 48 Millionen DM und die Länder rund 72 Millionen DM den Flughäfen als Investitionszuschüsse zur Verfügung gestellt.²⁾ Bund, Länder und Gemeinden haben Investitionszuschüsse größtenteils ohne Rückzahlungsverpflichtung und in der Regel zinslos gewährt. Der ho-

1) Einzelheiten zur Gebührenordnung für die Verkehrsflughäfen in der Bundesrepublik Deutschland siehe Verkehrsblatt (amtlicher Teil), 16. Jahrgang, Heft 8, vom 30. April 1962, S. 215 und 216.

2) Zu den Angaben über die Investitionszuschüsse von Bund, Ländern und Gemeinden vergleiche Arnulf Klett, Kommunale Leistungen für die deutschen Verkehrsflughäfen, a. a. O., S. 2.

he Investitionsbedarf ist in den vergangenen Jahren auf die Anpassung der Verkehrsflughäfen an die erhöhten Anforderungen des Düsenluftverkehrs zurückzuführen. Da die Flughäfen im Bundesgebiet nur zu einem geringen Teil nichtgewerblichen Zwecken dienen und überwiegend von Luftfahrtunternehmen in Anspruch genommen werden, ziehen diese aus Flughafensubventionen den relativ größten Nutzen.

Außer den Verkehrsflughäfen gibt es im Bundesgebiet heute weit über 100 Landeplätze, die teilweise im sogenannten Bedarfsluftverkehr mit festen Flugzeiten sowie im sonstigen gewerblichen Gelegenheitsverkehr zumeist mit Kleinflugzeugen angefliegen und vorwiegend aus öffentlichen Mitteln der Gemeinden finanziell unterstützt werden. "Hält man sich vor Augen, daß für die Errichtung eines Verkehrslandeplatzes Investitionen in der Größenordnung von 1 - 2 Mill. DM notwendig sind und für den laufenden Betrieb zumindest in den ersten Jahren jeweils noch Zuschüsse von 50 000 DM und mehr jährlich erforderlich sein können, so läßt sich abschätzen, welche weiteren Mittel außer der genannten Zahl von 138 Mill. DM für Verkehrsflughäfen seitens der Kommunen aufgebracht werden."¹⁾

Für den weiteren Ausbau der zehn Verkehrsflughäfen im Bundesgebiet bestehen für die kommenden Jahre umfangreiche Investitionsvorhaben. Bis zum Jahre 1970 sind nach bisherigen Schätzungen Gesamtausgaben in der beträchtlichen Höhe von 1,2 Milliarden DM vorgesehen, von denen allein in Frankfurt 300 Millionen DM und beim Ausbau des Gemeinschaftsflughafens Köln/Bonn 210 Millionen DM investiert werden sollen.²⁾ Sofern diese Vorha-

1) Arnulf Klett, Kommunale Leistungen für die deutschen Verkehrsflughäfen, a. a. O., S. 2.

2) Vergleiche "Flughafen-Gebühren", in: Der Spiegel, 19. Jahrgang, Nr. 39, vom 22. September 1965, S. 41.

ben in vollem Umfang verwirklicht werden, ist wie in den vergangenen Jahren auch zukünftig damit zu rechnen, daß große Teile dieser Kosten aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden müssen. Zwar sind seit einiger Zeit Bestrebungen im Gange, die Finanzlage bei den Verkehrsflughäfen durch Gebührenerhöhungen gegenüber den Luftfahrtunternehmen und durch Einführung von stark umstrittenen Fluggastgebühren zu verbessern.¹⁾ Nach den bisherigen Planungen dürften diese Mittel jedoch nicht - zumindest nicht bei allen Flughäfen - dazu ausreichen, eine volle Deckung der Kosten einschließlich der Zinsen auf das investierte Kapital herbeizuführen. Darüber hinaus ist nicht nur bei den Verkehrsflughäfen, sondern auch bei kleineren Landeplätzen mit Subventionsforderungen zu rechnen. Je mehr Gemeinden im Bundesgebiet zukünftig in das binnenländische Luftverkehrsnetz einbezogen werden, desto umfangreicher dürften die Subventionen sein, die für den Ausbau oder die Neueinrichtung von Flugplätzen benötigt werden.

Weitere Subventionen, die den Luftfahrtunternehmen auf innerdeutschen Strecken mittelbar zugute kommen, zahlt der Bund durch Übernahme von Kosten bei der Flugsicherung und dem Flugwetterdienst. Mit diesen Aufwendungen wurde der Bundeshaushalt in den letzten Jahren mehr und mehr belastet. Während für die Flugsicherung im Rechnungsjahr 1954 über 22 Millionen DM zur Verfügung gestellt wurden, betrugen diese Ausgaben im Jahre 1958 schon mehr als 33 Millionen DM und erreichten 1962 rund 52 Millionen DM. Im Zeitraum von 1953 bis 1965 hat der Bund mehr als 534 Millionen DM für die Flugsicherung ausgegeben. Für den Zeitraum von 1966 bis 1975 soll der Bund nach ersten Schätzungen Mittel in der beträchtlichen Höhe von 350 Millionen DM bereit-

1) Vergleiche Peter Odrich, Abfluggebühr auf deutschen Flughäfen? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 177, vom 3. August 1965.

stellen.¹⁾

Durch die zunehmende Flugdichte und die fortschreitende Umstellung des zivilen und militärischen Luftverkehrs auf Düsenfluggerät sah sich der Bund schon in der Vergangenheit zu jährlich anwachsenden Ausgaben für die Flugsicherung veranlaßt. Diese Entwicklung, die auch für den Flugwetterdienst kennzeichnend ist, dürfte nach den neuen Investitionsplänen auch für die nächste Zukunft bestimmend sein. Die für den Flugwetterdienst entstandenen Ausgaben wurden im Jahre 1956 auf rund 4,5 bis 5 Millionen DM geschätzt und machten damit etwa ein Fünftel des Gesamtaufwandes für den Wetterdienst im Bundesgebiet aus.²⁾ Im Rechnungsjahr 1958 belief sich der anteilige Aufwand für den Flugwetterdienst auf rund 5,6 Millionen DM und ist in den darauffolgenden Jahren weiter angestiegen.³⁾ Bei der Flugsicherung und dem Flugwetterdienst ist zu berücksichtigen, daß die Einrichtungen nicht nur der zivilen Luftfahrt, sondern zugleich auch militärischen Zwecken dienen.

Schließlich profitieren die Luftfahrtunternehmen auch von Zuschüssen, die der Luftfahrtforschung und der Luftfahrtindustrie besonders von Bund und Ländern gewährt werden. Seit 1953 beliefen sich die Gesamtaufwendungen der öffentlichen Hand für den Wiederaufbau und den Betrieb von über 40 Forschungsanstalten, die seit 1959 in der Deutschen Gesellschaft für Flugwissenschaften zusammengeschlossen sind, auf rund 345 Millio-

1) Zu den Zahlenangaben in diesem Absatz vergleiche Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1965, a. a. O., S. 364.

2) Vergleiche Hans Clausen Korff, Finanzierung der deutschen Luftfahrt, a. a. O., S. 341.

3) Vergleiche Hans Clausen Korff, Finanzierung der deutschen Luftfahrt, a. a. O., S. 341.

nen DM.¹⁾ Für die Industrieunternehmen, die sich im Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie zusammengeschlossen haben, gelten seit dem Jahre 1963 besondere Subventionierungsregelungen.²⁾ Danach können unverzinsliche Darlehen im Rahmen der für die Luftfahrtindustrie im Bundeshaushalt vorgesehenen Mittel bis zu 60 Prozent der Entwicklungskosten bei einzelnen Projekten gewährt werden. Die restlichen 40 Prozent dieser Kosten sind vom Darlehensnehmer selbst aufzubringen. Für den Fall, daß den begünstigten Unternehmen die weitere Entwicklung bestimmter Projekte im Laufe der Zeit nicht mehr zugemutet werden kann, ist es den verantwortlichen Behörden möglich, die Darlehen ganz oder teilweise in verlorene Zuschüsse umzuwandeln. Wegen der im allgemeinen hohen Entwicklungskosten und dem großen Investitionsrisiko werden die im Bundeshaushalt bisher für diese Darlehen veranschlagten Beträge von der Luftfahrtindustrie durchweg als zu niedrig angesehen.³⁾ Im Bundeshaushalt von 1964 waren für diese Zwecke rund 21,5 Millionen DM vorgesehen, die im Vorgriff auf kommende Rechnungsjahre um weitere 25 Millionen DM aufgestockt werden konnten.⁴⁾

Insgesamt gesehen bedeutet die Übernahme von externen Kosten des Luftverkehrs auf öffentliche Haushalte eine

1) Vergleiche Bundesminister für Verkehr, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1965, a. a. O., S. 367.

2) Vergleiche Fritz-Ullrich Fack, Darlehen für die Luftfahrtindustrie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 280, vom 3. Dezember 1963.

3) Vergleiche Karl Thalau, Die Bemühungen der Luftfahrtindustrie um eine zivile Fertigung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 301, vom 30. Dezember 1963.

4) Vergleiche Fritz-Ullrich Fack, Darlehen für die Luftfahrtindustrie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 280, vom 3. Dezember 1963.

Wettbewerbsbenachteiligung für die Deutsche Bundesbahn, die ihrerseits für die Unterhaltung und Sicherung der Schienenwege sowie für die technische Weiterentwicklung einzelner Projekte im Eisenbahnverkehr größtenteils selbst aufkommen muß. Sofern der Staat die Luftfahrtunternehmen in der Vergangenheit dazu veranlaßt hätte, größere Teile ihrer externen Kosten selbst zu tragen, hätten sich die Geschäftsergebnisse dieser Anbieter zweifellos erheblich verschlechtert.

Daß es in der Vergangenheit nicht zu einer stärkeren Belastung einzelner Luftverkehrszweige mit externen Kosten gekommen ist, dürfte nicht zuletzt auf Zurechnungsschwierigkeiten zurückzuführen sein. Diese haben durchweg größeres Gewicht, als es bei unmittelbar an Luftfahrtunternehmen geleisteten Subventionen der Fall ist. Denn finanzielle Begünstigungen, die von der öffentlichen Hand an Hilfseinrichtungen des Luftverkehrs gewährt werden, kommen in der Regel einem größeren Benutzerkreis zugute. Bevor mittelbar gewährte Subventionen von Luftfahrtunternehmen einzelnen Teilbereichen ihres Verkehrsangebotes zugerechnet werden können, muß Klarheit darüber bestehen, in welchem Maße die einzelnen Benutzer an finanziellen Begünstigungen dieser Hilfseinrichtungen partizipieren.

c) Wenig Neigung zum Abbau von Luftfahrtsubventionen in den einzelnen Staaten

Die Gewährung von Subventionen ist keineswegs nur eine Besonderheit des innerdeutschen Luftverkehrs. Auch im binnenländischen Flugreiseverkehr anderer westlicher Staaten ist es vielfach so, daß Luftfahrtunternehmen aus öffentlichen Mitteln ihres Landes unterstützt werden. Dies gilt für unmittelbar und mittelbar gewährte Subventionen grundsätzlich gleichermaßen. Lediglich die Vereinigten Staaten von Amerika nehmen eine gewisse Sonderstellung ein. Dort sind seit einiger Zeit Be-

strebungen zur Rückzahlung und Einschränkung von Luftfahrtsubventionen im Gange.

So bestehen in den Vereinigten Staaten Regelungen, nach denen im Regionalverkehr tätige Luftfahrtunternehmen ihnen unmittelbar gewährte Subventionen in Gewinnjahren nach und nach an die öffentliche Hand zurückzahlen müssen.¹⁾ Darüber hinaus hat die Kürzung von Luftfahrtsubventionen - besonders bei den stark defizitären Hubschraubergesellschaften - in jüngerer Zeit drastische Formen angenommen. Nachdem die Regierung die Einstellung sämtlicher Subventionszahlungen an diese Unternehmen für Ende 1965 angekündigt hat, sind diese Gesellschaften in eine schwierige Finanzlage geraten.²⁾ Schließlich hat die amerikanische Zivilluftfahrtbehörde der Regierung vorgeschlagen, die Luftpostsubventionen auf einer Reihe von Strecken zukünftig einzuschränken.³⁾ Bei diesen Subventionen, die in den Vereinigten Staaten durchweg größere Bedeutung haben als in den meisten westeuropäischen Ländern, erhalten Luftfahrtunternehmen für die Beförderung von Luftpost umfangreiche Vergütungen, die ihrer Höhe nach im allgemeinen nicht unerheblich über den dafür aufgewendeten Kosten liegen.⁴⁾

-
- 1) Vergleiche ADV-Informationsdienst, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V., Stuttgart, 16. Jahrgang, Nr. 11, November 1964, S. 9.
 - 2) Vergleiche ADV-Informationsdienst, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V., Stuttgart, 17. Jahrgang, Nr. 5, Mai 1965, S. 21 und 22.
 - 3) Vergleiche ADV-Informationsdienst, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V., Stuttgart, 16. Jahrgang, Nr. 12, Dezember 1964, S. 11 und 12.
 - 4) Vergleiche Alexander Flechtner, Wirtschaftlichkeit und Rentabilität im Luftverkehr, a. a. O., S. 120 ff.

Zu ähnlichen Entwicklungen wie in den Vereinigten Staaten ist es bei der Subventionierung von Luftfahrtunternehmen in westeuropäischen Ländern bisher nicht gekommen. Hier hat es sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, daß einzelne Regierungen zu Subventionszahlungen sehr viel eher bereit sind. An westeuropäische Luftfahrtunternehmen werden heute noch vergleichsweise hohe Subventionen für den binnenländischen Flugverkehr gezahlt. Die Fluggesellschaft Air Inter erhielt für ihren innerfranzösischen Luftverkehr beispielsweise im Jahre 1962 Subventionen in Höhe von rund 3,6 Millionen DM.¹⁾ Das Grundkapital der Gesellschaft betrug zu dieser Zeit etwa sechs Millionen DM.²⁾ Für ihren inneritalienischen Luftverkehr hat auch die Fluggesellschaft Alitalia in den vergangenen Jahren beträchtliche Subventionen erhalten.³⁾ Schließlich erwies sich auch der von der British European Airways (BEA) betriebene Luftverkehr innerhalb Großbritanniens als verlustbringend. Allein für die Strecken nach Schottland wurden im Jahre 1962 Verluste von insgesamt etwa 3,7 Millionen DM aus öffentlichen Mitteln getragen.⁴⁾

Was die Deckung von externen Kosten des Luftverkehrs aus öffentlichen Mitteln angeht, liegen die Verhältnisse in anderen westlichen Ländern nicht wesentlich anders als im Bundesgebiet. Auch in diesen Ländern ist es

-
- 1) Vergleiche Günter Berendt, Die Rentabilität des Kurz- und Mittelstreckenverkehrs, a. a. O., S. 8.
 - 2) Vergleiche ADV-Informationsdienst, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V., Stuttgart, 15. Jahrgang, Nr. 7, Juli 1963, S. 11.
 - 3) Vergleiche ADV-Informationsdienst, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V., Stuttgart, 12. Jahrgang, Nr. 12, Dezember 1962, S. 14.
 - 4) Vergleiche Günter Berendt, Die Rentabilität des Kurz- und Mittelstreckenverkehrs, a. a. O., S. 8.

vielfach so, daß die Kosten für die Flughäfen, die Flugsicherung und den Flugwetterdienst größtenteils aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden. Für die Luftfahrtforschung und für die Luftfahrtindustrie werden in manchen Ländern bisher weitaus höhere Subventionsbeträge als im Bundesgebiet zur Verfügung gestellt. Dies geschieht vor allem dann, wenn technische Entwicklungen auf dem Gebiete der militärischen Luftfahrtforschung auch im zivilen Bereich genutzt werden. Das ist besonders in den Vereinigten Staaten von Amerika der Fall.

2. Eisenbahn- und Luftverkehrsmärkte mit staatlich auferlegten Sonderlasten

Ähnlich wie bei den Subventionen verzerren auch die staatlich auferlegten Sonderlasten die Wettbewerbsbedingungen gegenwärtig weniger zum Nachteil der im Bundesgebiet anbietenden Luftfahrtunternehmen als vielmehr zuungunsten der Deutschen Bundesbahn. Während das öffentliche Schienenunternehmen nach wie vor zu gemeinwirtschaftlichen, politischen und sonstigen betriebsfremden Aufgaben herangezogen wird, haben sich derartige Verpflichtungen im innerdeutschen Flugreiseverkehr bisher vergleichsweise weniger durchgesetzt. Soweit der Eisenbahn staatliche Ausgleichszahlungen in berechtigter Höhe vorenthalten werden, wird der Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen zwar nicht unmittelbar, über die betriebliche Kompensationskalkulation in aller Regel aber mittelbar beeinflusst.

a) Umfangreiche Verwendung von Überschüssen aus dem Fernreiseverkehr zur teilweisen Deckung von Fehlbeiträgen aus gemeinwirtschaftlichen, politischen und sonstigen betriebsfremden Lasten im Eisenbahnverkehr

Im Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen sieht sich die Deutsche Bundesbahn einstweilen veranlaßt, bei Regel- und Sonderfahrten, die im Fernreiseverkehr ange-

boten werden, einen möglichst hohen Beitrag zur Deckung von Fehlbeträgen aus staatlichen Tarifauflagen im Sozialverkehr zu erwirtschaften. Diese Tarifauflagen betreffen in erster Linie den Berufs- und Schülerverkehr, in dem die Deutsche Bundesbahn auch nach der Tarifierhöhung vom März 1966 zu Preisen anbieten muß, die weit unter den gesamten Durchschnittskosten liegen. Obwohl sich die Nachfrage nach Beförderungsleistungen im Sozialverkehr vorwiegend auf den Bezirksverkehr konzentriert, hat es sich bei der Deutschen Bundesbahn in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, daß ein großer Teil der im Fernreiseverkehr erzielten Überschüsse zur Deckung der im Berufs- und Schülerverkehr entstandenen Fehlbeträge herhalten mußte.¹⁾ Dieser Entwicklung ist es im wesentlichen zuzuschreiben, daß die Tarife im Fernreiseverkehr der Deutschen Bundesbahn trotz zunehmender Konkurrenz durch den Luftverkehr nicht stärker in Richtung auf die tatsächliche Kostenlage gesenkt und dadurch etwa niedrigere Gewinne auf den Fernverbindungen in Kauf genommen worden sind.

Da die Deutsche Bundesbahn durch Aufrechterhaltung der Verkehrsbedienung in Randbezirken ihres Schienennetzes gemeinwirtschaftliche und politisch bedingte Leistungen zu erbringen hat und zur teilweisen Deckung dabei entstehender Verluste bislang auf die Erzielung von Gewinnen im Fernreiseverkehr angewiesen ist, fällt es dem Unternehmen besonders schwer, seinen Marktanteil gegenüber dem vordringenden Luftverkehr zu verteidigen. Daran wird sich voraussichtlich auch so lange nichts Wesentliches ändern, als der Staat an der Bedienung unrentabler Strecken festhält und der Deutschen Bundesbahn für Fehlbeträge aus solchen Sonderlasten Ausgleichszahlungen in berechtigter Höhe vorenthält.

1) Vergleiche Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, a. a. O., S. 118 ff.

Soweit die Deutsche Bundesbahn ohne Aufforderung durch öffentliche Stellen von sich aus defizitäre Zweige ihres Beförderungsangebotes beibehält und diese aus Überschüssen des Fernreiseverkehrs finanziell unterstützt, liegen die Verhältnisse grundsätzlich anders. Ist es dem Schienenunternehmen in dieser Lage nicht möglich, im Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen die Preise herabzusetzen, so hat dies mit staatlich auferlegten Sonderlasten und der Verweigerung von öffentlichen Ausgleichszahlungen nichts zu tun. Gewährt der Staat der Deutschen Bundesbahn unter diesen Verhältnissen öffentliche Zuschüsse, so sind diese weniger als Ausgleichszahlungen für besonders auferlegte Lasten, sondern vielmehr als echte Subventionen anzusehen.

Tatsächlich sind für die staatliche Verweigerung von Streckenstillegungen in den Verkehrsänderungsgesetzen von 1961 öffentliche Ausgleichszahlungen nur dann vorgesehen, "wenn der Deutschen Bundesbahn die Genehmigung zur dauernden Einstellung des Betriebs einer Bundesbahnstrecke ... versagt wird." Dabei ist die Gewährung von öffentlichen Ausgleichszahlungen unter anderem an die gesetzliche Voraussetzung geknüpft, daß die Aufwendungen im Einzelfalle nicht durch entsprechende Erträge der Deutschen Bundesbahn gedeckt werden. Sofern dies zutrifft, hat der Bund gegenüber der Deutschen Bundesbahn auch dann eine gesetzliche Ausgleichspflicht, wenn die "Genehmigung für eine bestimmte tarifliche Maßnahme aus Gründen des allgemeinen Wohls" versagt wird.¹⁾

Trotz dieser Bestimmungen hat es der Bund bisher versäumt, seinen Verpflichtungen gegenüber der Eisenbahn in vollem Umfang nachzukommen. Lediglich bei nicht be-

1) Zu den Gesetzeszitaten in diesem Absatz: Paragraph 28 a des Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 1. August 1961, a. a. O., S. 1162.

willigten Tarifierhöhungen im Sozialverkehr hat sich der Bund seit 1961 erstmals dazu bereit erklärt, einen Teil der dadurch entstandenen Fehlbeträge dem Schienenunternehmen zu ersetzen. Die zu diesem Zweck geleisteten Beträge, die nicht - wie seit dem Inkrafttreten der Gesetzesnovellen von 1961 eigentlich zu erwarten wäre - als Ausgleichszahlungen für staatliche Tarifauflagen, sondern mißverständlicherweise als "Anpassungshilfe zur Erleichterung der Rationalisierung im Personenzugverkehr" gewährt werden, beliefen sich im Jahre 1961 auf 150 Millionen DM, in den Jahren 1962 und 1963 auf jeweils 170 Millionen DM und im Jahre 1964 auf 161,5 Millionen DM.¹⁾ Demgegenüber lagen die im gleichen Zeitraum erlittenen Fehlbeträge wesentlich höher. Allein für das Jahr 1963 hat die Deutsche Bundesbahn den im Berufs- und Schülerverkehr entstandenen Verlust mit rund 450 Millionen DM angegeben, wobei nur der Nahverkehrsbereich berücksichtigt ist.²⁾ Bis zum Jahre 1964 hat sich die Ertragslage im Personennahverkehr so weit verschlechtert, daß nicht einmal mehr die Grenzkosten der Beförderung aus selbst erwirtschafteten Mitteln gedeckt wurden.³⁾

Erst neuerdings hat die Bundesregierung zu erkennen gegeben, daß sie den Abbau von staatlichen Wettbewerbsverzerrungen bei der Deutschen Bundesbahn zukünftig stärker als bisher vorantreiben will.⁴⁾ In erster Linie

- 1) Vergleiche Gerold Lingnau, Der billige Berufsverkehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 192, vom 20. August 1964, sowie den Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1964, S. 24.
- 2) Vergleiche Deutsche Bundesbahn, Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 21.
- 3) Vergleiche Deutsche Bundesbahn, Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 21.
- 4) Vergleiche Fritz-Ullrich Fack, Der Bund trägt einen weiteren Teil des Defizits der Bundesbahn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 104, vom 6. Mai 1965.

ist beabsichtigt, der Deutschen Bundesbahn für allgemein anerkannte Fehlbeträge aus staatlich auferlegten Sonderlasten nach und nach den vollen finanziellen Ausgleich zu verschaffen. Zu diesem Zweck ist die Deutsche Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft mit der Beurteilung der Frage beauftragt worden, "ob die Kostenrechnung der Deutschen Bundesbahn geeignet ist, als Ausgangsbasis zur Pegelung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Deutscher Bundesbahn zu dienen und aus ihr ggf. geeignetes Zahlenmaterial über die Fehlbeträge bestimmter Verkehre ... abzuleiten." In dem inzwischen abgeschlossenen Gutachten der Gesellschaft heißt es unter anderem, "daß die Deutsche Bundesbahn über ein sehr umfangreiches und ... in sich geschlossenes Zahlenwerk verfügt, das in seiner Aufgliederung über den sonst üblichen Rahmen weit hinausgeht. Insgesamt bildet die Betriebskostenrechnung eine brauchbare Grundlage für die Ermittlung der Verkehrsergebnisse", einige Mängel sollten nach Ansicht der Gutachter jedoch beseitigt werden.¹⁾ Mit Recht vertritt die Bundesregierung den Standpunkt, Fehlbeträge der Deutschen Bundesbahn zukünftig nur dann aus öffentlichen Mitteln auszugleichen, wenn übergeordnete Gründe staatlich auferlegte Sonderlasten im Schienenverkehr als unumgänglich erscheinen lassen.²⁾

Dies ist nach Ansicht der Bundesregierung bei den verbilligten Sozialtarifen und bei der Bedienung einer Reihe von Defizitstrecken - besonders in den Zonenrand-

1) Zu den zwei vorangegangenen Zitaten in diesem Absatz: Deutsche Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft - Treuarbeit -, Kostengutachten über die Deutsche Bundesbahn, "Schlußbetrachtung" des Gutachtens zitiert nach der wörtlichen Wiedergabe im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 55, vom 27. April 1966, S. 431 ff.

2) Vergleiche Fritz-Ullrich Fack, Der Bund trägt einen weiteren Teil des Defizits der Bundesbahn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 104, vom 6. Mai 1965.

gebieten - der Fall. Was die Ausgleichszahlungen für die Beibehaltung der Sozialtarife anlangt, sollen sich die Länder nach den Vorstellungen der Bundesregierung an der Deckung von Fehlbeträgen aus dem Schülerverkehr möglichst beteiligen. Sofern für die Schließung von verlustbringenden Nebenstrecken durch verstärkten Einsatz des Kraftwagens hinreichend Ersatz geschaffen werden kann, sollen etwaigen Stilllegungsplänen der Deutschen Bundesbahn weder durch Bundes- noch durch Länderbehörden Hindernisse in den Weg gelegt werden. Wie bereits betont wurde, ist von der Deutschen Bundesbahn beabsichtigt, 25 bis 28 Prozent der heutigen Betriebslänge im Reisezugdienst nach und nach stillzulegen. Bei Verwirklichung dieser Pläne würde eine der Hauptdefizitquellen der Bundesbahn beseitigt und öffentliche Ausgleichszahlungen für unrentable Strecken weitgehend überflüssig gemacht.

Schließlich hat sich die Bundesregierung gegenüber dem Schienenunternehmen dazu bereit erklärt, einen weiteren Teil der bisher noch verbliebenen Versorgungslasten - nämlich 30 Prozent der Bezüge von aktiven Beamten - auf den öffentlichen Haushalt zu übernehmen. Dadurch soll bei der Deutschen Bundesbahn erreicht werden, daß die Konkurrenzbedingungen auf diesem Gebiet den Verhältnissen in der Privatwirtschaft stärker angeglichen werden. In der privaten Wirtschaft ist es im allgemeinen so, daß für diese Zwecke nur 22 Prozent der Aktivbezüge von den Unternehmen selbst aufgebracht werden.¹⁾ Mit dem weiteren Abbau dieser Konkurrenzverzerrungen trägt die Bundesregierung wesentlich dazu bei, daß die Deutsche Bundesbahn auch in ihrer Wettbewerbsstellung gegenüber den Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet gestärkt wird.

1) Vergleiche Deutsche Bundesbahn, Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 11.

b) Insgesamt weniger große Belastung durch staatliche Auflagen im Luftverkehr

Wie bereits angedeutet wurde, sind die Wettbewerbsbedingungen im innerdeutschen Flugreiseverkehr gegenwärtig durch politisch bedingte Sonderlasten insgesamt weniger stark verfälscht als im Eisenbahnverkehr. Dies gilt für den Fluglinienverkehr etwa gleichermaßen wie für den gewerblichen Gelegenheitsverkehr. Lediglich der Berlin-Verkehr nimmt in diesem Rahmen eine gewisse Sonderstellung ein. Nach den Bestimmungen des Deutschlandvertrages fällt die Regelung des Berlin-Verkehrs in den Kompetenzbereich der drei westalliierten Schutz-mächte und ist daher der Einflußnahme durch deutsche Luftfahrtbehörden bislang weitgehend entzogen.¹⁾ Auf Grund besonderer Vereinbarungen haben sich die am Berlin-Verkehr beteiligten Luftfahrtunternehmen dazu bereit erklärt, bei Gewährung von öffentlichen Tarifzuschüssen gegenüber den Verkehrskunden stark verbilligte Flugpreise einzuhalten.

Auf den übrigen Verbindungen innerhalb Westdeutschlands sind in- und ausländische Luftfahrtunternehmen von staatlich auferlegten Sonderlasten bisher weitgehend verschont geblieben. Da sämtliche Anbieter im innerdeutschen Flugreiseverkehr der staatlichen Genehmigung unterliegen und diese mit Auflagen verbunden werden kann, ist es durchaus möglich, daß sich einzelne Luftfahrtunternehmen auch auf diesen Verbindungen zukünftig geänderten Wettbewerbsverhältnissen gegenübersehen.²⁾ Sofern derartige Auflagen durch staatliche Stellen erteilt werden und bei den davon betroffenen Luftfahrt-

1) Siehe S. 61 dieser Arbeit.

2) Zur Möglichkeit, die Genehmigung von Luftfahrtunternehmen im innerdeutschen Luftverkehr mit der Erteilung staatlicher Auflagen zu verbinden, vergleiche Paragraph 20, Absatz 2 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. Januar 1959, a. a. O., S. 14.

unternehmen zu Fehlbeträgen führen, ist in den geltenden Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes bisher keine finanzielle Ausgleichspflicht des Bundes vorgesehen. Da für solche Fälle im Eisenbahnverkehr seit dem Inkrafttreten der Verkehrsnovellen von 1961 die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen worden sind, bedeutet dies für den innerdeutschen Flugreiseverkehr unter Umständen erhebliche Konkurrenzverzerrungen.

Dritter Teil
=====

Die Neuordnung der Wettbewerbsverhältnisse im
Eisenbahn- und Flugreiseverkehr auf der Grundlage
marktwirtschaftlicher Ordnungsvorstellungen

Sollen die Deutsche Bundesbahn und die Luftfahrtunternehmen zukünftig mehr den Wünschen der Verkehrskunden Rechnung tragen und gesamtwirtschaftliche Produktivitätsverluste auf den Wettbewerbsrelationen vermieden werden, sind staatliche Interventionen in ihrem bisherigen Umfang nicht vertretbar. In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, daß die Ordnung auf diesen Verkehrsmärkten durch weitere Eingriffe des Staates eher verschlechtert als verbessert werden kann. Daher ist es an der Zeit, auf marktwirtschaftliche Ordnungsgrundsätze zurückzugreifen und dem Wettbewerb auf diesen Strecken mehr Ordnungsfunktionen zu übertragen. Mit der Belebung des Wettbewerbs würde in diesen Verkehrsbereichen ein Weg eingeschlagen, der in weiten Teilen der westdeutschen Volkswirtschaft schon seit Jahren mit Erfolg beschritten wird und der seit Erlaß der Verkehrsnovellen von 1961 in zunehmendem Maße auch im Güterverkehr verfolgt wird.

Da die Deutsche Bundesbahn und die Luftfahrtunternehmen mit zunehmender Substitutionskonkurrenz auf den Wettbewerbsrelationen über keine wesentlichen Marktmachtstellungen mehr verfügen, erscheint es insoweit unbedenklich, dem freien Spiel der Kräfte größeren Raum zu geben. Wenn im folgenden von beweglichen oder schwankenden Eisenbahn- und Flugpreisen und von deren Verwirklichung gesprochen wird, ist damit die Freigabe von Preisen in den Grenzen eines funktionsfähigen Wettbewerbs gemeint. Soweit von "Liberalisierung" der Preisbildung die Rede ist, wird dieser Begriff im selben Sinne gebraucht. Auch ist bei Liberalisierung von Eisenbahn- und Flugpreisen nicht daran zu denken, daß diese auf den Konkurrenzstrecken von Beförderungsfall

zu Beförderungsfall variierbar sind. Vielmehr sollen bewegliche Eisenbahn- und Flugtarife über gewisse Zeiträume hinweg gegenüber sämtlichen Nachfragern nach bestimmten Beförderungsleistungen unter vergleichbaren Bedingungen einheitlich angewendet werden.

Mit der Auflockerung des Tarifgefüges ist es bei Neuordnung der Konkurrenzverhältnisse auf den Wettbewerbsrelationen allein nicht getan. Aufgabe des Staates ist es außerdem, Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Dabei ist es zweckmäßig, die Liberalisierung der Preisbildung mit Maßnahmen zu verbinden, die zum Abbau von staatlichen Wettbewerbsverzerrungen ergriffen werden. Für die Tarifauflockerung und die Beseitigung von Konkurrenzverzerrungen kommen nach Lage der Dinge vor allem der innerdeutsche Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr in Frage. Im Sonderzugverkehr der Deutschen Bundesbahn und im Gelegenheitsverkehr von Luftfahrtunternehmen ergeben sich bei Neuordnung der Konkurrenzverhältnisse keine wesentlichen Ansatzpunkte.

Siebentes Kapitel

Möglichkeiten und Grenzen einer freien Preisbildung

Eine größere Beweglichkeit der Preise für Eisenbahn- und Luftverkehrsleistungen gibt Kunden und Konkurrenten Gelegenheit, sich an Veränderungen der Marktlage anzupassen. Sofern solche Möglichkeiten zukünftig genutzt werden, kann dies für sämtliche Marktteilnehmer große Vorteile mit sich bringen. Aufgabe des Staates ist es, im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr Wettbewerbsverhältnisse zu schaffen, bei denen die Vorteile einer freien Preisbildung von Kunden und Konkurrenten jederzeit wahrgenommen werden können.

1. Möglichkeiten einer freien Preisbildung

Es ist das Ziel der staatlichen Verkehrspolitik, daß die rationelle Arbeitsteilung zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet gefördert wird. Der Erreichung dieses Ziels nützlich wäre es, wenn die Tarife im Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr mehr als bisher der sich ändernden Marktlage angepaßt würden. Wie die bisherigen Erfahrungen mit der staatlichen Festpreispolitik in diesen Verkehrszweigen zeigen, läßt sich mit Festentgelten zukünftig keine wettbewerbspolitisch befriedigende Aufgabenteilung erreichen.

Dennoch wird in der Öffentlichkeit häufig so argumentiert, als könnten die Vorteile einer freien Preisbildung ebenso gut mit einer beweglicheren Festpreispolitik des Staates verwirklicht werden. Dabei wird offenbar übersehen, daß Festentgelte von staatlichen Stellen vorgeschrieben werden und alle Marktbeteiligten verpflichtet sind, diese Tarifierordnungen einzuhalten. "Auf preisreglementierten Märkten die voraussichtlich zu erwartende Höhe des Marktpreises abzuschätzen, ist

so gut wie ausgeschlossen. Festpreise können ihrer ganzen Natur nach nicht von den Kräften des Marktes bestimmt werden; diese Kräfte werden vielmehr nach Intensität und Wirkungsweise im Einzelfall weitgehend unbekannt bleiben müssen." ¹⁾

Selbst wenn sich der Staat im innerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr dazu entschließen würde, die Marktlage zum alleinigen Bestimmungsgrund für die Preisfestsetzung zu machen, könnten behördlich verordnete Festpreise, die nur in längeren Zeitabständen korrigiert zu werden pflegen, nicht die ständigen Veränderungen von Angebot und Nachfrage widerspiegeln. Das gilt besonders für saisonale und ähnliche Schwankungen der Nachfrage, die zu kostspieligen Verkehrsspitzen führen. Mit geeigneten preispolitischen Maßnahmen können solche Verkehrsspitzen abgekappt, die Schwankungen der Nachfrage im Zeitverlauf nivelliert und die mit Nachfrageschwankungen verbundenen Kosten besser gedeckt werden. Staatlich gesetzte Festpreise werden den tatsächlichen Knappheitsverhältnissen auf den einzelnen Verkehrsmärkten nur selten entsprechen. Nur eine Auflockerung des Tarifgefüges durch die Verkehrsunternehmen selbst kann hier Abhilfe schaffen. Erst dann werden die Knappheitsverhältnisse auf den einzelnen Verkehrsmärkten klarer zu überblicken sein. Deshalb sollte der Staat mit Nachdruck dafür eintreten, daß auf sämtlichen Märkten Anpassungsvorgänge eingeleitet werden, die von Kunden und Konkurrenten genutzt werden können.

a) Bewegliche Preise zur Anpassung an Veränderungen in der Marktlage

Bei Einführung von beweglichen Eisenbahn- und Flugprei-

1) Walter Hamm, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a. a. O., S. 231.

sen ist damit zu rechnen, daß der Anreiz für Anpassungsdispositionen bei den konkurrierenden Unternehmen wesentlich vergrößert wird. Gleichzeitig werden bewegliche Preise auch bei den Eisenbahn- und Flugreisenden Reaktionen auslösen, die auf einen Ausgleich von Preisschwankungen hinwirken. Das Heraufsetzen von Beförderungsentgelten in Zeiten großen Verkehrsbedarfs wird beispielsweise die Bereitschaft bei den Verkehrskunden erhöhen, Eisenbahn- und Flugreisen von geringerer Dringlichkeit in nachfragestillere Zeiten zu verlegen. Derartige Anpassungsvorgänge können schon in absehbarer Zeit zu einer wesentlichen Verminderung des volkswirtschaftlichen Gesamtaufwandes im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr führen.¹⁾ Zuvor ist es erforderlich, bestehende Anpassungshindernisse zu beseitigen.

Anpassungsdispositionen zwischen den Marktkontrahten werden einstweilen durch die sogenannte Tarifgleichheit im Raum erschwert, wenn nicht sogar in vielen Fällen verhindert. Einheitliche Preise für Beförderungsleistungen auf stark und auf schwach frequentierten und bedienten Strecken sind mit dem Streben nach "höchstmöglicher Produktivität der Gesamtwirtschaft und billigster Bedarfsdeckung der gesamten Bevölkerung" kaum vereinbar.²⁾ Setzt der Staat auf einzelnen Strecken Beförderungspreise fest, die von den Marktpreisen abweichen und nicht dem Aufwand an Produktivkräften für die Bereitstellung von Leistungen entsprechen, bedeutet dies "einen Verstoß gegen die Rangordnung der Bedürfnisse und eine Fehlleitung der Produktionsmittel,

1) Zu den vorausgegangenen Ausführungen in diesem Absatz vergleiche Walter Hamann, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a. a. O., S. 80 ff.

2) Paul Helfrich, Grenzen des Wettbewerbs im Verkehr, in: Ein Kreis um Otto Most, herausgegeben vom Deutschen Industrie- und Handelstag, Bonn 1962, S. 51.

da sie wichtigeren Verwendungen entzogen werden. Das Prinzip der volkswirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit ist also in einem solchen Falle nicht gewahrt."¹⁾

Die vielfältigen Produktivitätsverluste, die infolge gleicher Beförderungsentgelte auf stark und auf schwach beanspruchten Strecken entstehen, sollten im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr dazu veranlassen, die Tarifgleichheit im Raum - soweit sie überhaupt noch besteht - aufzugeben. Während derartige Bindungen bei den Luftfahrtunternehmen, die im innerdeutschen Fluglinienverkehr anbieten, nicht bestehen, spielen sie im Eisenbahnregelverkehr nach wie vor eine Rolle. Wird auf diese Anpassungshemmnisse zukünftig verzichtet, sieht sich die Deutsche Bundesbahn auf den Wettbewerbsrelationen in der Lage, eine aktive Preispolitik gegenüber den Luftfahrtunternehmen zu betreiben und ihre niedrigen Selbstkosten auf Strecken mit starkem Verkehr in den Preisen zum Ausdruck zu bringen. Hierzu ist auch nach Auffassung der Deutschen Bundesbahn "endlich die offizielle Aufgabe des Prinzips des geographischen Tarifausgleichs, der einseitig die Eisenbahnen verpflichtenden 'Tarifgleichheit im Raume' erforderlich."²⁾

Im Güterverkehr wurde dieses Prinzip schon in der Vergangenheit bei einer Reihe von Ausnahmetarifen durchbrochen. Predöhl tritt mit Nachdruck für "eine noch weitergehende Aufhebung der Gleichheit der Tarife im Raum" ein und empfiehlt der Eisenbahn "eine verfeinerte Ausnutzung der unterschiedlichen Elastizität der Nachfrage"³⁾

-
- 1) Erich Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, erster Band, vierte Auflage, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1958, S.349.
 - 2) L. W. Huber, Tarif und Wirtschaftlichkeit des Personenverkehrs der Deutschen Bundesbahn, in: Die Bundesbahn, 33. Jahrgang, Heft 10, Mai 1959, S. 442.
 - 3) Andreas Predöhl, Pragmatische Verkehrspolitik und Liberalisierungstendenzen in der Verkehrswirtschaft, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für Paul Berkenkopf, herausgegeben von Hellmuth St. Seidenfus, Düsseldorf 1961, S. 16.

Dies gilt nicht nur für den Güterverkehr der Eisenbahn, sondern auch für den Personenverkehr. In jüngerer Zeit hat die Deutsche Bundesbahn erste Schritte unternommen, auch im Personenverkehr von der Tarifgleichheit im Raume abzurücken. Seit Mai 1964 werden stark ermäßigte Tages-Rückfahrkarten angeboten, die für Fahrten in Städte mit mehr als einhunderttausend Einwohner und nur auf Entfernungen bis zu siebenzig Kilometer ausgegeben werden.¹⁾ Auf den Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen hat diese Maßnahme allerdings wenig Einfluß. Denn in diesem Entfernungsbereich ist die Eisenbahn schneller als das Flugzeug.

Erhält die Deutsche Bundesbahn auf den Wettbewerbsrelationen zukünftig Gelegenheit, nach Strecken differenzierte Beförderungsentgelte einzuführen, so wird bei Festsetzung der Tarife die jeweilige Nachfrage- und Kostensituation mehr als bisher beachtet werden müssen. Dabei ist es keineswegs so, daß der Verkehrsbedarf sowie die betrieblichen Beschäftigungsverhältnisse als unabänderliche Daten hingenommen werden müssen. Vielmehr gibt es Fälle, in denen diese Größen mit den Mitteln einer elastischen Preispolitik beeinflussbar sind.

Da Verkehrsleistungen wie alle anderen Dienstleistungen nicht auf Lager produziert und dadurch Schwankungen der Nachfrage nicht durch Veränderungen des Lagerbestandes aufgefangen werden können, liegt es im Interesse der Deutschen Bundesbahn wie auch der Luftfahrtunternehmen, im innerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr alles daran zu setzen, damit diese naturgegebenen Anpassungshemmnisse durch eine betont marktorientierte Preispolitik ausgeglichen werden. Des-

1) Vergleiche "Vom Mai an ermäßigte Tages-Rückfahrkarten", in: Mainzer Allgemeine Zeitung, 114. Jahrgang, Nr. 65, vom 17. März 1964.

halb liegt es nahe, im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr saisonal und nach einzelnen Strecken differenzierte Tarife zu verwirklichen, wie sie zum Beispiel im internationalen Flugverkehr schon seit langem selbstverständlich sind.

Starke Schwankungen in der Kapazitätsauslastung beeinträchtigen nachhaltig die Ertragslage, weil der Eisenbahn- und Flugreiseverkehr im allgemeinen mit hohen Fixkosten belastet ist. Nach den Untersuchungen von Pirath beträgt der Anteil der fixen Kosten an den gesamten Kosten im Eisenbahnverkehr rund sechzig und im Flugverkehr etwa fünfundfünfzig Prozent.¹⁾ Ziel der Deutschen Bundesbahn und der Luftfahrtunternehmen muß es also sein, mit preispolitischen Maßnahmen eine möglichst weitreichende Nivellierung von Nachfrageschwankungen und eine während des Jahres annähernd gleichbleibende Beschäftigung auf einem Niveau herbeizuführen, auf dem Leerkosten größtenteils vermieden werden.²⁾

Die Nachfrage nach Beförderungsleistungen, die die Deutsche Bundesbahn und die Luftfahrtunternehmen auf den Wettbewerbsrelationen anbieten, wird im allgemeinen um so eher über den Preis zu beeinflussen sein, je weniger die Qualitätsunterschiede - vor allem bei den Reisezeiten - ins Gewicht fallen. Die Preiselastizität der Nachfrage wächst in der Regel mit zunehmender Substitutionskonkurrenz. Mit Recht weist Niehans darauf hin, "daß es eine besondere 'Preislehre des Verkehrs' nicht

1) Vergleiche Carl Pirath, Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, zweite erweiterte Auflage, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1949, S. 242.

2) Als Nutz- und Leerkosten variieren die fixen Kosten mit der Beschäftigung. Vergleiche Erich Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, erster Band, a. a. O., S. 250 ff.

gibt".¹⁾ So ist die Höhe der Nachfrage wie in allen anderen Wirtschaftszweigen auch im innerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr eine Funktion des Preises: Steigt (sinkt) der Preis, so sinkt (steigt) im allgemeinen die Nachfrage nach diesen Beförderungsleistungen, und zwar um so mehr, je elastischer die Nachfrage ist. Bei preiselastischer Nachfrage genügen in der Regel geringfügige Preisänderungen, um die Nachfrage in die von der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen gewünschte Richtung zu lenken.

Weisen die angebotenen Beförderungsleistungen größere Qualitätsunterschiede auf, so bestehen weniger intensive Substitutionsbeziehungen und im allgemeinen eine entsprechend geringere Preiselastizität der Nachfrage. Sollen unter diesen Voraussetzungen die von der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen mit Preisänderungen bei den Nachfragern beabsichtigten Reaktionen eintreten, so werden die Beförderungsentgelte stärker herauf- oder herabgesetzt werden müssen.

Für vorübergehende Preissenkungen läßt die hohe Fixkostenbelastung im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr einen großen preispolitischen Spielraum zu. Denn "hohe fixe Kosten bedeuten ..., daß die Preisuntergrenze, die Grenzkosten eines Transports, niedrig liegt, daß der Angebotsdruck groß ist und daß die Preise sehr stark sinken müssen, ehe die ersten Unternehmer dazu veranlaßt werden, ihr Angebot einzuschränken."²⁾ Kommt es im innerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr vorübergehend zu einem Druck auf die Preise,

1) Jürg Niehans, Preistheoretischer Leitfaden für Verkehrswissenschaftler, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 11. Jahrgang, Heft 4, 1956, S. 297.

2) Walter Hamm, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a. a. O., S. 98.

so können die Deutsche Bundesbahn und die Luftfahrtunternehmen auf den Wettbewerbsrelationen so lange weiter anbieten, wie mindestens die Grenzkosten und möglichst noch ein Deckungsbeitrag zu den fixen Kosten verdient wird. Erst wenn der Preis unter die Grenzkosten abzusinken droht, ist es für beide Anbieter zweckmäßig, den Betrieb auf solchen Strecken einzustellen.

Langfristig können die Beförderungsentgelte nicht unter den gesamten Durchschnittskosten und noch weniger auf der Höhe der Grenzkosten gehalten werden, da sonst andauernde Verluste entstehen.¹⁾ Gerade dieser Fall braucht jedoch bei beweglichen Eisenbahn- und Flugpreisen nicht einzutreten. Sind die Deutsche Bundesbahn und die Luftfahrtunternehmen zukünftig in der Lage, im innerdeutschen Eisenbahnregel- und Fluglinienverkehr eine elastische Preispolitik zu betreiben, so können die Beförderungsentgelte entsprechend der sich ändernden Marktlage variiert werden, ohne daß notwendigerweise die Gesamtkostendeckung auf den einzelnen Wettbewerbsrelationen gefährdet werden muß. Selbst wenn die Beförderungsentgelte auf einer Konkurrenzstrecke vorübergehend auf dem Grenzkostenniveau angelangt sind, braucht deswegen keineswegs der jährliche Gesamtkostenausgleich für die dort angebotenen Leistungen in Frage gestellt zu sein. Voraussetzung dafür ist es, daß während der übrigen Zeit des Jahres die Preise wegen der Knappheitsverhältnisse auf den Wettbewerbsrelationen entsprechend über den gesamten Durchschnittskosten festgesetzt werden.²⁾

Eine Preispolitik, die den Erfordernissen einer sich

1) Diese Feststellung gilt freilich nur so lange, wie die Grenzkosten unter den durchschnittlichen Gesamtkosten liegen.

2) Zu den Ausführungen dieses Absatzes vergleiche Walter Hamm, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, a. a. O., S. 85.

Unternden Markt- und Kostenlage angepaßt wird, läßt sich nur dann mit Aussicht auf einen jährlichen Gesamtkostenausgleich verfolgen, wenn auf Überkapazitäten - wie es sie nach wie vor in Teilbereichen des Eisenbahnverkehrs gibt - zukünftig verzichtet wird. Von Überkapazitäten, die hohe fixe Kosten verursachen und die nur an wenigen Tagen des Jahres voll beansprucht zu werden pflegen, geht in der übrigen Zeit ein unverhältnismäßig starker Druck auf die davon betroffenen Preise aus. Solange daher in weiten Teilen des Eisenbahnverkehrs Überkapazitäten aufrechterhalten werden, sind in der jährlichen Gesamtrechnung wiederkehrende Verluste keineswegs ausgeschlossen.

Einer solchen Entwicklung kann jedoch mit den Mitteln einer beweglichen Preispolitik vorgebeugt werden. So erscheint es durchaus möglich, zukünftig Fehlinvestitionen größtenteils zu vermeiden und die mit dem Abbau bestehender Überkapazitäten verbundenen Umstellungsschwierigkeiten leichter zu überwinden. Denn mit einer Preispolitik, die auf Grundlage der jeweiligen Kostenverhältnisse eine möglichst weitreichende Nivellierung von Nachfrageschwankungen zum Ziele hat, kann die betriebliche Gesamtbeschäftigung während des ganzen Jahres auf einem Niveau gehalten werden, bei dem das Vorhandensein von kostspieligen Reservekapazitäten weitgehend überflüssig gemacht wird.

b) Bereits in der Vergangenheit genutzte Vorteile einer beweglichen Preispolitik

Die vielfältigen Vorteile, die eine anpassungsfreudige Preispolitik bietet, haben Eisenbahnen und Luftfahrtunternehmen westeuropäischer Staaten bisher in recht unterschiedlichem Maße genutzt. Während im binnenländischen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr benachbarter Staaten wiederholt von den Vorzügen flexibler

Preisanpassung Gebrauch gemacht wurde, haben die Konkurrenten im Bundesgebiet offenbar nur zu einem Teil erkannt, wie groß die absatzpolitischen Möglichkeiten bei Verwirklichung einer freieren Preisbildung sind. Vor allem die Deutsche Bundesbahn hat mit preispolitischen Initiativen zurückgehalten und auf gezielte Tarifmaßnahmen im Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen bisher verzichtet. Demgegenüber hat die Deutsche Lufthansa bei Einführung ihres Airbus-Dienstes erste Schritte in Richtung auf eine Wettbewerbsbelebung getan und dabei auch auf preispolitische Konkurrenzmaßnahmen zurückgegriffen.

Im Unterschied zur Deutschen Bundesbahn haben sich einige ausländische Eisenbahnverwaltungen bereits in der Vergangenheit die Vorteile beweglicher Preise zunutze gemacht. In den Niederlanden werden Fahrten im Berufsverkehr nur dann zu ermäßigten Tarifen angeboten, wenn sie nicht in die Zeit des Spitzenbedarfs fallen. Berufstätige, die während der Verkehrsspitze die Eisenbahn benutzen, müssen den vollen Fahrpreis bezahlen und gelangen nicht in den Genuß von Tarifiermäßigungen. Aus Großbritannien sind ähnliche Grundsätze für die Preisfestsetzung im Eisenbahnverkehr bekannt.¹⁾

Neben Tarifmaßnahmen, die eine Abflachung von Nachfragespitzen zum Ziele haben, sind auf preispolitischem Gebiet einstweilen Bestrebungen im Gange, die auf eine Belebung der Nachfrage in verkehrsstillen Zeiten gerichtet sind. Wie die preispolitische Aktivität einiger westeuropäischer Luftfahrtunternehmen zeigt, können sich die Eisenbahnen bereits in naher Zukunft veränderten Markt- und verschärften Wettbewerbsverhältnissen gegenübersehen. Nicht nur im innerdeutschen Fluglinienverkehr haben sich die preispolitischen

1) Siehe Walter Hamm, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument; a. a. O., S. 87 und 88.

Verhältnisse seit Einführung des Airbus-Dienstes nachhaltig gewandelt. Insbesondere die Neigung vieler Luftfahrtunternehmen, durch verschiedenartige Tarifrabatte das Beschäftigungstief in nachfragestillen Zeiten aufzufüllen, kann die Eisenbahn vor neue tarifpolitische Aufgaben stellen.

Um zusätzliche Reisende für ihre binnenländischen Flugstrecken zu gewinnen und damit den betrieblichen Auslastungsgrad zu erhöhen, hat beispielsweise die British European Airways (BEA) bereits vor einiger Zeit die Genehmigung sogenannter Stand-By-Fares für eine Reihe größerer Strecken beantragt. Diese Tarife, die inzwischen von den britischen Genehmigungsbehörden bewilligt worden sind, dürfen dann angewendet werden, wenn Passagiere darauf verzichten, sich einen Platz für den von ihnen gewünschten Flug rechtzeitig reservieren zu lassen. Sie gehen damit das Risiko ein, bei Ausbuchung der Maschine nicht befördert zu werden. Dieser Unsicherheitsfaktor macht sich für den Passagier insofern bezahlt, als er bei ausreichendem Platzangebot in den Genuß einer Flugpreisermäßigung gelangt, die neununddreißig Prozent des normalerweise berechneten Beförderungsentgeltes beträgt.¹⁾ Ähnliche Ziele wie bei den "Stand-By-Fares" im binnenländischen Luftverkehr Großbritanniens werden im internationalen Flugverkehr mit den sogenannten Off-Season Fares verfolgt. Diese Tarife werden außerhalb der Saison angewendet und dienen vor allem dem Zweck, den Fluggesellschaften in nachfragestillen Monaten Passagiere zuzuführen und die vorhandenen Flugkapazitäten während dieser Zeit besser auszunutzen.²⁾

1) Vergleiche Peter Odrich, Die Tarifbildung im Luftverkehr, in: Die Bundesbahn, 37. Jahrgang, Heft 18, September 1963, S. 669 und 670.

2) Vergleiche Günter Berendt, Die Entwicklung der Marktstruktur im internationalen Luftverkehr, a. a. O., S. 101.

Demgegenüber ist die Tarifpolitik der Eisenbahnen "manchmal recht unbeweglich und orientiert sich kaum oder gar nicht an Nachfrageschwankungen, was zum Teil freilich auf staatliche Preisinterventionen insbesondere sozialpolitischer Art zurückzuführen ist."¹⁾ Als geradezu widersinnig erscheint es, wenn von einigen kontinentalen Eisenbahnverwaltungen ausgerechnet in Zeiten des Spitzenbedarfs hohe Tarifrabatte gewährt und dadurch die Beschäftigungsschwankungen tendenziell verschärft werden. Solche Wirkungen gehen unter anderem von Ferienabonnementskarten aus, die zwar das ganze Jahr über verkauft, aber vor allem während der Hauptreisezeiten in den Urlaubsmonaten benutzt werden.²⁾ Nicht wesentlich anders liegen die Verhältnisse bei verbilligten Wochenendfahrten, die die Eisenbahn auf einzelnen Strecken weitgehend unabhängig von jahreszeitlichen Schwankungen des Reisebedarfs anbietet.

Da im Fernreiseverkehr der Eisenbahn bisher fast durchweg Überschüsse erzielt werden, ist die Deutsche Bundesbahn auf den Wettbewerbsrelationen mit den Luftfahrtunternehmen durchaus in der Lage, der Konkurrenz aus der Luft mit den Mitteln einer beweglichen Preispolitik zu begegnen. Dazu gehört nicht nur eine elastische Anpassung an saisonale sowie sonstige zeitlich befristete und im voraus weithin abzuschätzende Nachfrageschwankungen. Ebenso bedeutsam ist es, die Kosten-degression mit zunehmender Beförderungsweite in den Tarifen mehr als bisher zum Ausdruck zu bringen. In diesem Zusammenhang und im Hinblick auf den zu erwartenden verschärften Wettbewerb des Luftverkehrs erscheint

1) Walter Hamm, Flugzeug und D-Zug im Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 231, vom 5. Oktober 1963.

2) Vergleiche Walter Hamm, Flugzeug und D-Zug im Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 231, vom 5. Oktober 1963.

es unverständlich, daß die Zuschläge im "TEE-Verkehr" innerhalb Westdeutschlands bei Entfernungen über 300 Kilometer höher liegen als bei niedrigeren Entfernungen.

Anstelle von preispolitischen Konkurrenzmaßnahmen versuchen die Eisenbahnen bislang mit zum Teil recht aufwendigen Qualitätsverbesserungen, wie sie etwa von der Deutschen Bundesbahn durch Schaffung eines Schnellverkehrs mit Geschwindigkeiten bis zu 200 Kilometer in der Stunde angestrebt werden, bei gleichen oder sogar erhöhten Fahrpreisen ihren Anteil auf umstrittenen Märkten zu halten. Demgegenüber bieten gerade die Luftfahrtunternehmen gute Beispiele dafür, wie etwa durch Verzicht auf einen kostspieligen Service und gleichzeitige Preissenkung neue Nachfragerschichten erschlossen und Kunden von Konkurrenten abgezogen werden können.¹⁾

Da auch im innerdeutschen Fluglinienverkehr seit Einführung des Airbus-Dienstes durch die Deutsche Lufthansa bereits ähnliche Entwicklungen eingeleitet worden sind, erscheint es keineswegs sicher, daß sich die Eisenbahn mit einer Absatzpolitik, die überwiegend auf Qualitätsverbesserungen gerichtet ist, im Wettbewerb behaupten kann. Es fragt sich vielmehr, ob die Deutsche Bundesbahn ihre Wettbewerbsstellung gegenüber den Luftfahrtunternehmen nicht eher stärken könnte, wenn auf allzu kostspielige Qualitätsverbesserungen verzichtet und statt dessen mit preispolitischen Mitteln versucht würde, den Marktanteil gegen den neuen Konkurrenten zu verteidigen. Wie die bisherigen Erfahrungen mit dem Airbus-Dienst der Deutschen Lufthansa zeigen, ist der akquisitorische Effekt, der sich mit herabgesetzten Verkehrspreisen erzielen läßt, keines-

1) Vergleiche Walter Hamm, Der Wettbewerb zwischen Luftverkehr und Eisenbahn unter besonderer Berücksichtigung des Nahluftverkehrs, a. a. O., S. 384.

wegs zu unterschätzen.¹⁾

2. Freie Eisenbahn- und Flugpreise in den Grenzen eines funktionsfähigen Wettbewerbs

Betrachtet es der Staat als Aufgabe seiner Verkehrspolitik, eine freie Preisbildung in den Grenzen eines funktionsfähigen Wettbewerbs zu ermöglichen, ist der Abbau bestehender Konkurrenzverzerrungen unabdingbare Voraussetzung. Finanzielle Wettbewerbsverfälschungen sind zu beseitigen und diskriminierende Zulassungsbeschränkungen im Luftverkehr aufzuheben. Darüber hinaus hat der Staat einem wirtschaftlichen Machtmißbrauch gegenüber Kunden und Konkurrenten vorzubeugen. Die laufende Überwachung des Wettbewerbs durch den Staat wird in dem Maße erleichtert, in dem wirtschaftliche Machtstellungen - soweit solche bei einzelnen Anbietern überhaupt bestehen - zukünftig abgebaut und die Konkurrenten an der Schaffung größerer Machtpositionen gehindert werden. Dazu ist es erforderlich, die ordnenden Kräfte der Konkurrenz mehr als bisher zu nutzen. Schließlich werden die Aufgaben für die staatliche Wettbewerbsaufsicht dadurch erleichtert, daß der innerdeutsche Eisenbahn- und Flugreiseverkehr mit den übrigen Märkten des binnenländischen Personenverkehrs eng verflochten und die Substitutionskonkurrenz im allgemeinen groß ist.

a) Durch Beschränkungen und Verfälschungen der Konkurrenz wird ein funktionsfähiger Wettbewerb verhindert

Die Vorteile einer beweglichen Preisbildung lassen sich nur dann verwirklichen, wenn die Kräfte, die dabei freigesetzt werden, nicht durch staatliche Interventionen auf anderen Gebieten in wettbewerbspolitisch

1) Zu dem wettbewerbspolitischen Erfolg im Airbus-Dienst der Deutschen Lufthansa siehe Gerold Lingnau, Airbus gewinnt Privatkunden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 125, vom 31. Mai 1963.

unerwünschte Bahnen gelenkt werden. Im Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen kann dies unter anderem dadurch geschehen, daß durch Aufrechterhaltung diskriminierender Zulassungsbeschränkungen im Luftverkehr der Wettbewerb beschränkt und die rationelle Arbeitsteilung zwischen den Konkurrenten gehemmt wird. Aber auch in jenen Fällen, in denen der Staat zwar Zulassungsbeschränkungen abbaut, den Luftfahrtunternehmen in ihrer Gesamtheit jedoch gestattet, sich untereinander abzusprechen und eine einheitliche Preispolitik auf den Wettbewerbsrelationen zu verwirklichen, werden die Ziele, die mit einer freien Preisbildung verfolgt werden, weitgehend zunichte gemacht.¹⁾ Hier werden Wettbewerbsbeschränkungen des Staates durch solche privater Institutionen ersetzt. Derartige Entwicklungen sowie Kartellabsprachen zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen sind bei Neuordnung der Wettbewerbsverhältnisse unter allen Umständen zu verhindern.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß sich die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Lufthansa schon seit einiger Zeit - im Rahmen einer "Ständigen Arbeitskommission" - darum bemühen, zu einem möglichst umfassenden Interessenausgleich zu kommen. Diese Bestrebungen haben in der Vergangenheit zu Vereinbarungen über

1) Soweit einzelne Fluggesellschaften ihre optimale Betriebsgröße bisher nicht erreicht haben und sich daraufhin zusammenschließen und eine einheitliche Preispolitik betreiben, ist konkurrenzwirtschaftlich so lange nichts dagegen einzuwenden, als ein wirksamer Wettbewerb mit anderen Großunternehmen im Luftverkehr hergestellt und die Festsetzung monopolistisch überhöhter Beförderungsentgelte dadurch verhindert wird. Ein Zusammenschluß von mehreren westeuropäischen Fluggesellschaften zu einer "Air Union" ist seit längerer Zeit geplant. Sofern dieses Projekt verwirklicht und der Marktzugang für jene Luftfahrtunternehmen, die dieser Vereinigung nicht beitreten, stärker liberalisiert wird, erscheint ein funktionsfähiger Wettbewerb sichergestellt.- Einzelheiten hierzu siehe S. 202 f. dieser Arbeit.

eine enge Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Planung, der Gemeinschaftswerbung und des Verkaufs geführt.¹⁾ Bei Behandlung preispolitischer Fragen hat sich bisher gezeigt, daß offenbar weitgehende Uneinigkeit besteht und insoweit die Verhandlungen über die Koordinierung absatzpolitischer Maßnahmen in wesentlichen Punkten gescheitert sind.

An der Zusammenarbeit von Eisenbahn und Luftfahrtunternehmen kann es nur so lange keine wettbewerbspolitischen Zweifel geben, als sich solche Übereinkünfte auf Gebiete erstrecken, in denen die angebotenen Beförderungsleistungen nicht in einem Substitutions-, sondern in einem Komplementaritätsverhältnis zueinander stehen. In derartigen Fällen kann das Zusammengehen beider Anbieter zu einer Verminderung des volkswirtschaftlichen Gesamtaufwandes führen. Die französischen Eisenbahnen geben beispielsweise im Anschluß an Flüge, die die Luftverkehrsgesellschaft Air Inter auf innerfranzösischen Strecken anbietet, Rabatte bis zu fünfzig Prozent, wobei Flugscheine auch auf den Bahnhöfen gekauft werden können.²⁾

Wettbewerbsverzerrungen als Folge staatlicher Interventionen können tendenziell verschärft werden, wenn die Auflockerung des Tarifgefüges nicht von Maßnahmen zur Beseitigung finanzieller Konkurrenzverfälschungen begleitet wird. Dazu kann es auf den Wettbewerbsrelationen vor allem dann kommen, wenn bei Übergang zu beweglichen Eisenbahn- und Flugpreisen auf den Abbau von Subventionen verzichtet wird. Sofern an der Subventionierung von Konkurrenten zukünftig festgehalten wird, kann die Verwirklichung beweglicher Preise - besonders

1) Vergleiche Werner Walz, Der lachende Dritte, in: Die Bundesbahn, 36. Jahrgang, Heft 6, März 1962, S. 223 ff.

2) Vergleiche Peter Odrich, Die Tarifbildung im Luftverkehr, a. a. O., S. 670.

in Zeiten ungünstiger Ertragsverhältnisse - zu einem Unterbietungswettbewerb führen, der zu einem guten Teil von den Steuerzahlern finanziert wird. Einer derartigen Entwicklung und Fehlleitung von Produktivkräften hat der Staat durch Abbau von Subventionen zu beugen.

Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs kann auch dadurch beeinträchtigt werden, daß Konkurrenten - wie in der Vergangenheit etwa die Deutsche Bundesbahn - durch staatliche Auflagen gemeinwirtschaftlicher, betriebsfremder oder politischer Art belastet und dabei entstehende Fehlbeträge nicht durch entsprechende Zahlungen der öffentlichen Hand ausgeglichen werden. Soweit solche Auflagen - abseits von wettbewerbspolitischen Überlegungen - aus übergeordneten Interessen als unumgänglich erscheinen und den betroffenen Unternehmen dadurch Fehlbeträge entstehen, die nicht aus öffentlichen Mitteln erstattet werden, können freie Preise durchaus zu einer Verschärfung bestehender Konkurrenzverzerrungen beitragen.

.) Durch einen funktionsfähigen Wettbewerb wird wirtschaftlicher Machtmißbrauch gegenüber Kunden und Konkurrenten verhindert

Der Wettbewerb im Personenverkehr reicht in der Regel aus, einen wirtschaftlichen Machtmißbrauch gegenüber Kunden und Konkurrenten zu verhindern. Hält sich der Staat an eine konsequente Wettbewerbspolitik, sind die Risiken für Nachfrager und Anbieter im allgemeinen gering, daß Konkurrenten auf einzelnen Teilmärkten zum Nachteil von Kunden monopolistische Gewinne einstreichen und diese zur Unterbietung von Wettbewerbern auf anderen Teilmärkten verwenden. Bei Mehrproduktunternehmen wird die staatliche Überwachung der Konkurrenz in dem Maße erleichtert, in dem Wettbewerb auf sämtlichen Teilmärkten herrscht und die Anbieter dadurch gehindert werden, Marktmachtgewinne zu erzielen.

Im folgenden werden zunächst Überlegungen über den wirtschaftlichen Machtmißbrauch von Eisenbahn und Luftfahrtunternehmen gegenüber den Verkehrsnachfragern angestellt. Dabei wird deutlich, daß der Gefahr monopolistisch überhöhter Beförderungsentgelte durch die Auflockerung der staatlichen Zulassungsbeschränkungen im Luftverkehr und durch die staatliche Unterbindung von Kartellabsprachen zwischen den Konkurrenten begegnet werden kann. Im Anschluß daran wird auf die Frage der wettbewerbspolitisch unerwünschten Preisunterbietung, also auf den wirtschaftlichen Machtmißbrauch im Verhältnis zwischen den Konkurrenten eingegangen.

Auf den Wettbewerbsrelationen, auf denen die Eisenbahn gegenüber dem Luftverkehr einen Vorsprung in der Gesamtreisezeit und damit Konkurrenzvorteile besitzt, entstehen dem Schienenunternehmen bislang beträchtliche Verluste. Wenngleich sich die Ertragslage nach dem Inkrafttreten der Tarifierhöhungen vom März 1966 verbessern dürfte, ist nicht damit zu rechnen, daß die erzielbaren Mehreinnahmen ausreichen, die Kosten im Bezirksverkehr der Eisenbahn voll zu decken. Von einem wirtschaftlichen Machtmißbrauch im Bezirksverkehr der Eisenbahn kann gegenüber Kunden keine Rede sein. Monopolistisch überhöhte Beförderungsentgelte sind auch zukünftig nicht zu befürchten, weil der Konkurrenzdruck durch den privaten Kraftwagenverkehr gerade in diesem Entfernungsbereich besonders groß ist. Hinzu kommt der Wettbewerb mit dem Omnibusverkehr, dessen Konkurrenzeinfluß wegen restriktiver Zulassungsregelungen allerdings begrenzt ist.

Auf jenen Konkurrenzstrecken, auf denen das Flugzeug in der Gesamtreisezeit schneller ist als die Eisenbahn, bestehen im Schienenverkehr keine größeren Machtpositionen gegenüber den Nachfragern. Ein wirtschaftlicher Machtmißbrauch der Eisenbahn gegenüber den Ver-

kehrskunden kommt daher nicht in Frage. Dies gilt um so mehr, je weiter Anfangs- und Endpunkt einer Reise voneinander entfernt liegen. Denn mit zunehmender Reiseweite wächst im allgemeinen auch der Zeitvorsprung des Flugzeugs und damit der Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Schienenverkehr. Im übrigen hat die Eisenbahn bei ihrer Preispolitik auf den Fernreiseverbindungen mit dem Wettbewerb des Omnibus- und vor allem Kraftwagenverkehrs zu rechnen.

Auf den Konkurrenzverbindungen, auf denen gegenüber der Eisenbahn Zeitvorteile des Luftverkehrs bestehen, werden von den wenigen am Markt zugelassenen Luftfahrtunternehmen bisher beträchtliche Verluste in Kauf genommen. Da der innerdeutsche Fluglinienverkehr einzelner Gesellschaften bislang größtenteils auf ihren Mittel- und Langstreckenverkehr ausgerichtet ist, kommen die niedrigen Inlandstarife vor allem dem grenzüberschreitenden Luftverkehr dieser Unternehmen zugute. Auch wenn der innerdeutsche Fluglinienverkehr zukünftig mehr und mehr verselbständigt, auf geeignetes Kurzstreckenfluggerät umgestellt und aus den übrigen Luftverkehrsbereichen ausgegliedert wird, erscheinen monopolistisch überhöhte Inlandstarife kaum realisierbar.

Da die bestehenden Beschränkungen des Zugangs zu den innerdeutschen Luftverkehrsmärkten zukünftig aufgelockert werden sollen, ist mit einer Zunahme des Wettbewerbs zu rechnen. Die Ausnutzung wirtschaftlicher Machtstellungen einzelner Anbieter gegenüber den Kunden wird dadurch weitgehend verhindert. Flugverbindungen zwischen Punkten des Bundesgebiets werden wahrscheinlich vor allem auf solchen Strecken angeboten, auf denen die Gesamtreisezeit im Flugzeug unter den vergleichbaren Zeiten des Eisenbahnverkehrs liegt. Da der Konkurrenzdruck durch den erdgebundenen Personen-

verkehr mit zunehmender Reiseweite in der Regel abnimmt, liegt es im Interesse der Nachfrager, wenn der Wettbewerb durch Auflockerung von Zulassungsbeschränkungen im Luftverkehr intensiviert wird.

Da weder die Eisenbahn noch die Luftfahrtunternehmen über größere Marktmachtstellungen gegenüber den Nachfragern verfügen und Subventionen zukünftig abgebaut werden sollen, ist die Gefahr besonders groß, daß die Anbieter dem Wettbewerb durch Kartellvereinbarungen auszuweichen versuchen. Durch ein gemeinsames Vorgehen auf den Konkurrenzverbindungen kann der Wettbewerb unter Umständen erheblich beschränkt und eine monopolistische Preispolitik verwirklicht werden. Es erscheint fraglich, ob der Wettbewerb mit dem Kraftwagen- und Omnibusverkehr in allen Fällen ausreicht, die Konkurrenten an Kartellvereinbarungen zu hindern. Insoweit hat der Staat mit seiner Wettbewerbsaufsicht wichtige Funktionen zu erfüllen und Benachteiligungen von Verkehrskunden auf den Konkurrenzverbindungen zu verhindern.

Wie eingangs bereits betont wurde, ist im Verhältnis zwischen den Konkurrenten ein wirtschaftlicher Machtmißbrauch ebensowenig zu befürchten wie gegenüber den Nachfragern. Was die Deutsche Bundesbahn betrifft, erscheint es wenig wahrscheinlich, daß Monopolgewinne zur Unterbietung des Luftverkehrs verwendet werden, da derartige Gewinne bei der Wettbewerbslage auf den einzelnen Teilmärkten allenfalls in nicht nennenswertem Umfang entstehen. Es ist nochmals mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß bei Auflockerung von staatlichen Zulassungsbeschränkungen im Luftverkehr mit einer Verschärfung des Wettbewerbs zu rechnen ist; hinzu kommt die Konkurrenz durch den Omnibus- und vor allem den Kraftwagenverkehr. Dieser Wettbewerbseinfluß ist auch auf jenen Märkten wirksam, die nicht im Luftverkehr, aber von der Eisenbahn bedient werden. Auf den Fern-

reiseverbindungen, die die Deutsche Bundesbahn auf Inlandsstrecken anbietet, ist der Zeitvorsprung des Kraftwagens vielfach groß, so daß Monopolgewinne im Schienenverkehr kaum realisierbar sind.¹⁾

Auch sind die Gefahren für die Luftfahrtunternehmen gering, daß die Eisenbahn Kosten aus dem Personenverkehr in den Güterverkehr verlagert und dadurch zu einem Unterbietungswettbewerb auf den Konkurrenzverbindungen in der Lage ist. Im Eisenbahnverkehr sind Bestrebungen im Gange, die Rechnungslegung im Personen- und Güterverkehr zukünftig zu trennen.²⁾ Wenngleich es bei den Gemeinkosten keine logisch zwingenden Aufteilungsschlüssel gibt, ist es unwahrscheinlich, daß es bei Wahl der anzuwendenden Kostenmaßstäbe zu größeren Willkürmaßnahmen kommt. Ähnlich wie im Personenverkehr ist die Eisenbahn auch im Güterverkehr einer heftigen Konkurrenz ausgesetzt. Im Wettbewerb mit der Binnenschifffahrt und dem Güterkraftverkehr kann es sich die Bundesbahn kaum leisten, den Güterverkehr auf der Schiene mit Kosten des Personenverkehrs zu belasten.

Da die Fluggesellschaften größtenteils beabsichtigen, den Kurzstreckenverkehr zukünftig mehr und mehr zu selbstständigen und aus den übrigen Angebotsbereichen - dem Mittel- und Langstreckenverkehr - herauszulösen, ist ein Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen gegenüber der Eisenbahn nicht zu befürchten. Soweit es sich um Luftfahrtunternehmen handelt, die sich zukünftig auf Linienverbindungen über kürzere Distanzen spezialisieren und nur für diesen Entfernungsbereich ge-

1) Zu den Zeitvorteilen, die der Kraftwagenverkehr gegenüber der Eisenbahn auf den meisten Inlandsstrecken bietet, siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Gruppe A - Verkehrswirtschaft -, Weiterentwicklung des Schnellverkehrs auf der Schiene, a. a. O., S. 20 ff.

2) Vergleiche Fritz-Ullrich Fack, Eine Kostenuntersuchung bei der Bahn? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 93, vom 22. April 1965.

eignetes Fluggerät besitzen, entfällt zwangsläufig die Möglichkeit, Kosten aus dem Kurzstreckenverkehr in den Mittel- und Langstreckenverkehr zu verlagern. Wie bereits betont wurde, ist es für Luftfahrtunternehmen, die nur auf kurzen Strecken anbieten, wenig aussichtsreich, auf einzelnen Verbindungen monopolistische Gewinne einzustreichen und diese zur Unterbietung von Eisenbahntarifen auf anderen Verbindungen zu verwenden. Monopolistisch überhöhte Flugpreise lassen sich im Kurzstreckenverkehr kaum verwirklichen, weil der Konkurrenzdruck durch die Eisenbahn sowie den Kraftwagen- und Omnibusverkehr groß ist und der Wettbewerb bei Auflockerung bestehender Zulassungsbeschränkungen im Luftverkehr zweifellos verschärft wird.

Bei jenen Fluggesellschaften, die nicht nur Kurzstreckenverkehr betreiben, sondern sich außerdem im Mittel- und Langstreckenverkehr betätigen, ist zukünftig mit einer stärkeren Aufteilung des Gesamtangebotes in einzelne Verkehrsbereiche zu rechnen. Die Deutsche Lufthansa ist wie eine Reihe anderer Fluggesellschaften in den vergangenen Jahren mehr und mehr dazu übergegangen, den Mittel- und Langstreckenverkehr auf jeweils geeignetes Fluggerät umzustellen. Sobald den Luftfahrtunternehmen im Kurzstreckenverkehr Fluggerät zur Verfügung steht, das nur auf diesen Entfernungen verwendbar ist, erscheint es folgerichtig, wenn die Rechnungslegung in diesem Angebotszweig von der im Mittel- und Langstreckenverkehr getrennt wird. Im Kurzstreckenbereich ist eine solche Aufteilung bisher deshalb schwierig, weil Flugzeuge, die auf diesen Strecken verkehren, vielfach auch auf mittleren und langen Verbindungen verwendet werden. Eine eindeutige Zurechnung von Gemeinkosten ist in solchen Fällen nicht möglich.

Soweit Luftfahrtunternehmen im Rahmen ihres Mittel- und Langstreckenverkehrs zwischen Punkten des Bundes-

gebiets anbieten, sind diese Flugdienste für den rein binnenländischen Feiseverkehr im allgemeinen nicht sehr bedeutungsvoll. Denn Inlandsverbindungen dienen diesen Luftfahrtunternehmen in der Regel dazu, Fluggäste in ihrem Mittel- und Langstreckenverkehr zu sammeln und zu verteilen. In ihrer Häufigkeit und zeitlichen Lage entsprechen diese Flugdienste zumeist nicht den Wünschen von Inlandsreisenden. Den Luftfahrtunternehmen ist im allgemeinen wenig daran gelegen, Passagiere im Inlandsverkehr zu befördern und die Zahl der verfügbaren Sitzplätze im Mittel- und Langstreckenverkehr dadurch zu verringern. Sofern es Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet darum geht, Inlandsverbindungen als Zu- und Abbringerverkehr für ihre großen Fluglinien einzurichten, ist das Angebot auf innerdeutschen Strecken Bestandteil ihres Mittel- und Langstreckenverkehrs und diesen Beförderungszweigen zuzuordnen.

Sollten Luftfahrtunternehmen im Rahmen ihres Mittel- und Langstreckenverkehrs ausnahmsweise daran interessiert sein, auch Inlandspassagiere zu befördern, erscheint es ratsam, diesem Ersuchen nur dann zu entsprechen, wenn die im Kurzstreckenverkehr geltenden Flugpreise gegenüber Inlandsreisenden angewendet werden.¹⁾ Andernfalls sind Wettbewerbsbenachteiligungen von Eisenbahn und Luftfahrtunternehmen im innerdeutschen Reiseverkehr nicht ausgeschlossen. Denn Luftfahrtunternehmen, die in Mittel- und Langstreckenverkehr anbieten, sind häufig bestrebt, Inlandsverbindungen, die Zu- und Abbringerfunktionen erfüllen, zu besonders niedrigen Tarifen anzubieten und dadurch einen Anreiz zur Benutzung ihrer großen Fluglinien zu schaffen. Die Verluste, die auf Inlandsstrecken

1) Die Tarife, die im Kurzstreckenverkehr auf einzelnen Verbindungen gelten, sollten zukünftig durch einen staatlich organisierten Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen in diesem Verkehrszweig ermittelt werden.- Einzelheiten zu diesem Vorschlag siehe S.189f dieser Arbeit.

dabei in Kauf genommen werden, sind im wesentlichen dem zumeist gewinnbringenden Mittel- und Langstreckenverkehr zuzurechnen. In diesen Entfernungsbereichen nimmt der Konkurrenzdruck durch andere Beförderungsmittel mit wachsender Reiseweite ab. Im Langstreckenverkehr, der zwischen verschiedenen Kontinenten angeboten wird, erreichen Passagierschiffe nur auf Nordatlantikrouten einen größeren, jedoch ständig schrumpfenden Marktanteil. Ein Preiswettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen selbst wird im internationalen Fluglinienverkehr durch Kartellvereinbarungen im Rahmen der Internationalen Luftverkehrsorganisation (IATA) verhindert.

Insgesamt zeigt es sich, daß ein funktionsfähiger Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet ohne weiteres realisierbar ist. Dazu ist es erforderlich, daß der Staat bei seiner Verkehrspolitik die oben genannten Richtlinien befolgt und Verfälschungen und Beschränkungen des Wettbewerbs zukünftig verhindert. Sofern dies geschieht, ist ein wirtschaftlicher Machtmißbrauch gegenüber Kunden und Konkurrenten nicht zu befürchten. Der Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen sowie die Substitutionskonkurrenz mit dem Kraftwagen- und Omnibusverkehr wirken tendenziell darauf hin, daß der Preisspielraum nach oben und unten begrenzt wird. An die Festsetzung von Höchst- und Mindestentgelten durch den Staat braucht deshalb nicht gedacht zu werden. Solche Preisgrenzen, die ohne staatliche Erlaubnis weder über- noch unterschritten werden dürfen, erweisen sich im Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet als überflüssig.

Achtes Kapitel

Aufgaben für die staatliche Ordnungspolitik

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die rechtlichen Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen zu schaffen. Dabei können Regelungen in den Verkehrsänderungsgesetzen von 1961 richtungsweisend sein. Die konkurrenzwirtschaftlich wichtigen Bestimmungen, die bislang nur zwischen den Anbietern der drei erdgebundenen Verkehrsmittel gelten, sollten zukünftig auch im Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen angewendet werden. Damit trägt der Gesetzgeber entscheidend dazu bei, daß die Richtlinien für die staatliche Ordnungspolitik in sämtlichen Verkehrszweigen vereinheitlicht werden. Ein funktionsfähiger Wettbewerb ist nur dann möglich, wenn alle Konkurrenten in Grundsatzfragen vom Staat gleich behandelt werden. Je mehr der Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen auf weitere Strecken ausgedehnt wird, desto bedeutsamer ist es, den Flugverkehr als einen integrierenden Bestandteil der binnenländischen Verkehrswirtschaft anzusehen.

Soweit es in den Verkehrsnovellen von 1961 Bestimmungen gibt, die für den Wettbewerb von grundlegender Bedeutung sind, sollten die geltenden Regelungen des Luftverkehrsgesetzes daraufhin überprüft und dementsprechend geändert und ergänzt werden. Dazu gehört es auch, daß Luftfahrtunternehmen, die zwischen Punkten des Bundesgebiets - mit Ausnahme von Westberlin - anbieten, zukünftig als "Verkehrsträger" im juristischen Sinne angesehen werden.¹⁾ Sofern dies geschieht, hat

1) Der Flugverkehr zwischen Westberlin und übrigen Orten des Bundesgebietes kann wegen alliierter Vorrechte auf diesen Strecken einstweilen nicht in diese Regelungen einbezogen werden.

die Bundesregierung im Wettbewerb zwischen dem Eisenbahn- und Luftverkehr "mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung ... darauf hinzuwirken, daß die Wettbewerbsbedingungen ... angeglichen werden und daß durch marktgerechte Entgelte ... eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird."¹⁾

Damit die Konkurrenzbedingungen im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr angeglichen werden, ist es erforderlich, daß finanzielle Wettbewerbsverfälschungen beseitigt werden. Darüber hinaus ist der Marktzugang im Luftverkehr zu erleichtern und die staatliche Zulassungspolitik für Flugdienste der wenigen bisher am Markt konzessionierten Unternehmen aufzulockern. Für die Deutsche Bundesbahn ist es schon seit langem eine Selbstverständlichkeit, weitgehend unabhängig von staatlichen Zulassungsbehörden Fahrpläne aufzustellen und danach Beförderungsleistungen in bestimmter Menge und Qualität im Schienenverkehr anzubieten. Im Übrigen ist es mit der Verwirklichung "marktgerechter Entgelte" nicht vereinbar, wenn Luftfahrtunternehmen von innerdeutschen Reisemärkten ferngehalten und die Knappheitsverhältnisse durch staatliche Eingriffe künstlich verfälscht werden.

Als "marktgerecht" können Eisenbahn- und Flugpreise nur dann gelten, wenn sie die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse auf den Verkehrsmärkten widerspiegeln. "Marktgerechte Entgelte" sind Knappheitspreise, die ihrer Höhe nach an der jeweiligen Marktlage orientiert werden.²⁾ "Im Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage

1) Paragraph 8, Absatz 1 des Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 1. August 1961, a. a. O., S. 1161.

2) Vergleiche Günther Storsberg, Die Bedeutung der kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Bonn 1964, S. 78.

kann der marktgerechte Preis bald über, bald unter dem Selbstkostenpreis liegen."¹⁾ Der Bundesminister für Verkehr hat die beantragten Tarife - soweit diese als "marktgerecht" gelten - nur noch daraufhin zu überprüfen, ob sie im Einklang mit allgemein anerkannten Wettbewerbsgrundsätzen stehen. Nach den Verkehrsnovellen von 1961 ist ein "unbilliger Wettbewerb" zu verhindern.²⁾ Da bei Neuordnung der Wettbewerbsverhältnisse im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr im allgemeinen nicht mit einem wirtschaftlichen Machtmißbrauch zwischen den Konkurrenten zu rechnen ist, wird der Bundesminister für Verkehr von seinen Tarifbefugnissen kaum Gebrauch machen müssen. In jenen Fällen, in denen staatliche Tarifauflagen aus Gründen des "allgemeinen Wohls" als unumgänglich erscheinen und bei den betroffenen Unternehmen zu Fehlbeträgen führen, hat die öffentliche Hand entsprechende Ausgleichszahlungen zu gewähren.³⁾ Staatliche Tarifauflagen sind nur dann zulässig, wenn sie nicht zu "einer wesentlichen Beeinträchtigung der Wettbewerber auf dem Verkehrsmarkt" führen.⁴⁾

1) Deutsche Bundesbahn, Grenzen der Preis- und Wettbewerbsfreiheit nach den Verkehrsänderungsgesetzen vom 1. August 1961 (Zugleich eine Stellungnahme zu den Gutachten Fikentscher und Most), Folge 11 der Schriftenreihe der Deutschen Bundesbahn, Darmstadt 1963, S. 21.

2) Siehe Seite 95 f. dieser Arbeit.

3) Vergleiche Paragraph 28 a des Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 1. August 1961, a. a. O., S. 1162.

4) Paragraph 16, Absatz 5 des Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 1. August 1961, a. a. O., S. 1161.

1. Auflockerung von staatlichen Zulassungsbeschränkungen im Luftverkehr und Belebung der erstarrten Preisfronten zwischen den Fluggesellschaften und dem Eisenbahnverkehr

Damit der Wettbewerb in seiner Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigt wird, sollte der Marktzugang für in- und ausländische Konkurrenten der nationalen Luftverkehrsgesellschaft erleichtert werden. "Geschlossene Märkte mindern den wettbewerblichen Leistungszwang und beschränken die Auslese der Fähigsten."¹⁾ Kommt es im Luftverkehr zu einer Auflockerung der staatlichen Angebotsrestriktionen, wird die rationelle Arbeitsteilung nicht nur zwischen den Anbietern dieses Verkehrszweiges, sondern darüber hinaus auch zwischen den Fluggesellschaften und der Eisenbahn gefördert. Voraussetzung dafür ist es freilich, daß die finanziellen Wettbewerbsbedingungen angeglichen werden. Wird im Luftverkehr zukünftig ein wirksamer Wettbewerb hergestellt, dürfte diese Entwicklung auf die Eisenbahn nicht ohne Einfluß sein. Mehr Konkurrenz im Luftverkehr bedeutet nämlich, daß auch die Eisenbahn in stärkerem Maße als bisher gezwungen wird, sich im Wettbewerb zu behaupten und sich mit eigenen Konkurrenzmaßnahmen anzupassen. Da es im Schienenverkehr aus technischen Gründen so gut wie ausgeschlossen ist, mehrere Eisenbahnunternehmen nebeneinander konkurrieren zu lassen, ist ein verstärkter Wettbewerbsdruck durch den Luftverkehr besonders vorteilhaft.

a) Verwirklichung von neuen Luftfahrt-Zulassungsverfahren

Die Erleichterung des Marktzugangs im innerdeutschen Flugreiseverkehr macht es zukünftig erforderlich, daß der Staat bei seiner Zulassungspolitik einzelne Anbieter nicht länger diskriminiert. Staatliche Zulassungs-

1) Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. unveränderte Auflage, Tübingen und Zürich 1960, S. 314.

beschränkungen, die sich einseitig zugunsten der nationalen Luftverkehrsgesellschaft und des öffentlichen Schienenunternehmens auswirken, sind mit den Grundsätzen einer freiheitlichen Verkehrspolitik des Staates nicht vereinbar. Deshalb sollte sich der Staat zukünftig zu einer Verkehrspolitik entschließen, bei der das Wohl staatlicher oder vorwiegend staatseigener Verkehrsunternehmen nicht zum Selbstzweck wird, dem die Wünsche der Nachfrager und die Interessen der Mitanbieter von binnenländischen Reisediensten ohne weiteres untergeordnet werden.¹⁾

Wenngleich es für die staatliche Verkehrspolitik zukünftig wichtig ist, den Marktzugang für Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet zu erleichtern und zu vereinheitlichen, bedeutet dies dennoch nicht, daß der Staat bei der Zulassung die Luftverkehrsmärkte einfach sich selbst überlassen soll. Die sofortige Beseitigung aller Zugangsbeschränkungen kann bei Kunden und Konkurrenten zu erheblichen Nachteilen führen. Besonders im Linienverkehr scheint es wenig zweckmäßig zu sein, mit der staatlichen Konzessionierung von heute auf morgen zu brechen und die Zulassungsregelungen auf diesen Märkten vollständig zu beseitigen. Dies gilt für den Linienverkehr mit Omnibussen ebenso wie für den Fluglinienverkehr. Denn in fahrplangebundenen Reisezweigen sind gesamtwirtschaftliche Produktivitätsverluste keineswegs ausgeschlossen, wenn der Staat bei Übergang zu freiheitlichen Zulassungsregelungen auf jegliche Koordinierungsbefugnisse verzichtet.

Kommt es zu einer Entwicklung, bei der sich der Staat kurzer Hand dazu entschließt, den Marktzugang zum in-

1) Vergleiche Walter Hamm, Der Wettbewerb zwischen Luftverkehr und Eisenbahn unter besonderer Berücksichtigung des Nahluftverkehrs, a. a. O., S. 399.

nerdeutschen Fluglinienverkehr vollständig freizugeben, sind die Auswirkungen für Kunden und Konkurrenten nur schwer zu übersehen. Welche Gefahren mit einem solchen Vorgehen des Staates verbunden sein können, zeigt sich vor allem bei kurzfristiger Analyse. Werden die Zulassungsbeschränkungen in diesem Verkehrszweig vollständig beseitigt, so ist bei unabhängiger einzelwirtschaftlicher Planung besonders anfangs zu befürchten, daß die Festsetzung der Abflugszeiten von den einzelnen Anbietern nicht oder nur unzureichend koordiniert wird. Flugplanüberlagerungen auf den Hauptverkehrsstrecken und Flugplanlücken auf Nebenstrecken können dabei die Folgen sein. Gegenüber den bisherigen Verhältnissen kann die Verkehrsbedienung für die Kunden dadurch eher verschlechtert als verbessert werden. Denn im Anfangsstadium der Liberalisierung werden die Luftfahrtunternehmen verständlicherweise bestrebt sein, sich einen möglichst großen Marktanteil auf Strecken mit hohem Verkehrsbedarf zu sichern. Wird die staatliche Konzessionierung im Fluglinienverkehr von heute auf morgen aufgegeben, kann dies bei den Luftfahrtunternehmen tendenziell bewirken, daß die Ertragsaussichten auf den Hauptverkehrsstrecken anfangs überschätzt und möglichst viele Flüge auf diesen Verbindungen und in Zeiten hohen Reisebedarfs angeboten werden. Demgegenüber besteht auf Nebenstrecken und in nachfragestilleren Zeiten die Gefahr, daß die Fluggesellschaften zunächst von zu niedrigen Ertragserwartungen ausgehen und das Angebot auf diesen Verbindungen daraufhin vernachlässigen.

Verzichtet der Staat auf binnenländischen Luftverkehrsmärkten auf jegliche Zulassungsregelung, wird sich das Angebot von Liniendiensten zunächst aller Voraussicht nach auf wenige Strecken in den Hauptverkehrszeiten konzentrieren. Durch Häufung und zeitliche Überlagerung von Verkehrsgelegenheiten werden von den Konkur-

renten auf einzelnen Verbindungen nur allzu leicht Kapazitäten bereitgehalten, die ihrer Größe nach den Reisebedarf mehr oder weniger stark übersteigen und den beteiligten Luftfahrtunternehmen unter Umständen erhebliche Verluste verursachen..

Von Beförderungskapazitäten, die auf Hauptverkehrsstrecken und in Zeiten hohen Verkehrsbedarfs nicht ausreichend genutzt werden, geht im allgemeinen ein empfindlicher Druck auf die Preise aus, der durch die mangelnde Teilbarkeit des Fluggeräts noch verstärkt wird. Zwar sind Monopolkämpfe auf Konkurrenzverbindungen im Bundesgebiet nicht zu befürchten, jedoch ist bei umfangreichen Leerkapazitäten damit zu rechnen, daß die Flugpreise selbst in Zeiten des Spitzenbedarfs nach unten tendieren und den jährlichen Gesamtausgleich in der Ertragsrechnung einzelner Anbieter gefährden. Dies gilt um so mehr, als Subventionen zukünftig abgebaut werden sollten.

Geht man von einem längeren Betrachtungszeitraum aus, liegt der Einwand nahe, daß sich bei ungehindertem Marktzugang nicht alle Konkurrenten ausschließlich auf Hauptverkehrsstrecken und in den Hauptreisezeiten betätigen werden. Mit zunehmendem Angebot ist auf die Dauer zu erwarten, daß sich die Ertragslage in den Stoßzeiten des Verkehrs mehr und mehr verschlechtert und ein Teil der Wettbewerber auf Routen mit geringerer Konkurrenz und in nachfragestille Zeiten ausweicht. Langfristig dürfte es also auch bei vollkommen freiem Marktzugang - unter der Voraussetzung angeglicher Wettbewerbsbedingungen - zu einer rationellen Arbeitsteilung im binnenländischen Fluglinienverkehr und tendenziell zum Ausgleich der Gewinne auf verschiedenen Linien und zu verschiedenen Zeiten kommen. Wegen der kurzfristigen Auswirkungen und der damit verbundenen Risiken scheint es jedoch wenig zweckmäßig zu sein,

von sehr restriktiven Zulassungsregelungen kurzer Hand zum anderen Extrem überzugehen. Vielmehr ist es ratsam, zunächst Erfahrungen mit lockeren Konzessionsierungsverfahren zu sammeln.

Auf die kurzfristig bestehenden Gefahren eines vollkommen freien Marktzugangs ist nochmals mit Nachdruck hinzuweisen. Neben preispolitischen Maßnahmen werden die Konkurrenten in diesem Betrachtungszeitraum wahrscheinlich alles daran setzen, durch Variationen in der Leistungsqualität gegenüber ihren Mitanbietern Wettbewerbsvorteile auf den Hauptverbindungen zu erlangen. Unter anderem ist zu erwarten, daß die Anbieter auf diesen Verbindungen durch an sich geringfügiges Vorverlegen von Abflugszeiten versuchen, Konkurrenten in ihrer Wettbewerbsstellung am Markt zu schwächen und Kunden von ihnen abzuziehen. Gerade diese Art von Qualitätswettbewerb, der im allgemeinen weitere Verschiebungen in den Abflugszeiten anderer Anbieter nach sich zieht und den geregelten Verkehrsablauf durch fortgesetzte Flugplanänderungen zu behindern droht, sind gesamtwirtschaftliche Produktivitätsverluste besonders wahrscheinlich. Damit eine derartige Entwicklung verhindert wird, empfiehlt es sich, daß der Staat bei der Zulassung auf binnenländischen Luftverkehrsmärkten - zum mindesten im Anfangsstadium der Liberalisierung - koordinierend eingreift und auf den umstrittenen Märkten einen reibungslosen Ablauf der Konkurrenz ermöglicht.

Dieser Zustand scheint am ehesten erreichbar, wenn an der staatlichen Konzessionierung - zum mindesten vorerst - festgehalten wird. Die bisherige Zulassungspolitik des Staates kann freilich nicht als Vorbild dienen. Unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten scheint eine befriedigende Grundsatzregelung vielmehr darin zu bestehen, daß innerdeutsche Fluglinien zukünftig am

Markte ausgeschrieben werden. Alle am Kurzstreckenverkehr interessierten Luftfahrtunternehmen sollten sich nicht nur daran beteiligen können, sondern darüber hinaus Gelegenheit haben, bei ihren Anträgen an die Zulassungsbehörde die Initiative zu ergreifen und von sich aus die staatliche Ausschreibung von Fluglinien zu veranlassen. Dieses Initiativrecht von Luftfahrtunternehmen sollte gesetzlich verankert werden. Damit einzelne Anbieter nicht diskriminiert werden, sind die Ausschreibungsbedingungen für sämtliche Teilnehmer zu vereinheitlichen.¹⁾

Bei der Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien sind Zulassungsverfahren zu bevorzugen, bei denen die ordnenden Kräfte der Konkurrenz genutzt werden. Bei gleichen Startbedingungen der Bewerber kann dies dadurch geschehen, daß die staatliche Konzessionierung mit einer Wettbewerbsauslese verbunden wird. Dazu empfiehlt es sich, von qualitativ zu normierenden Verkehrsleistungen auszugehen und bestimmte, zeitlich befristete Beförderungsaufgaben grundsätzlich nur solchen Luftfahrtunternehmen zu übertragen, die im Vergleich zu ihren Mitbewerbern die jeweils niedrigsten

-
- 1) Im übrigen sollten die allgemein anerkannten und bei der Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen im wesentlichen angewandten Spielregeln beachtet und mit einer Ausnahme auf die Ausschreibung von Fluglinien übertragen werden. Diese Spielregeln, die Gandenberger im einzelnen beschrieben und analysiert hat, bestehen erstens in der "Geheimhaltung der Offerten bis zum Ende der Angebotsfrist", zweitens in dem "Verzicht auf Nachverhandlungen" und drittens in dem "Verzicht auf Kundenbindung". Einzelheiten hierzu siehe Otto Gandenberger, Die Ausschreibung, Organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge, Band 14 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961, S. 35 ff.- Speziell bei der Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien scheint es in einem Falle zweckmäßig zu sein, von dem Grundsatz, auf Nachverhandlungen zu verzichten, abzuweichen. Dies sollte dann geschehen, wenn sich ausländische Luftfahrtunternehmen, bei denen der begründete Verdacht

Flugpreise fordern.¹⁾ Lediglich bei der Erstausschreibung von Fluglinien scheint es ratsam zu sein, anstelle der Tarife die Subventionen zum Zulassungskriterium zu machen. Dabei sollte so vorgegangen werden, daß die bis dahin auf den einzelnen Verbindungen geltenden Flugpreise zunächst noch beibehalten und jeweils nur solche Luftfahrtunternehmen für bestimmte Zeit konzessioniert werden, die gegenüber den anderen Teilnehmern der Ausschreibung die niedrigsten Subventionen verlangen. Nach Ablauf der Konzession sollte von der zweiten Ausschreibung an dazu übergegangen werden, diese Subventionen schrittweise abzubauen und die Preise zum Auswahlkriterium bei der Zulassung zu machen.²⁾

Im übrigen scheint es nicht in allen Fällen zweckmäßig zu sein, die Auflockerung von staatlichen Zulassungsbeschränkungen schon von Anfang an mit einer Wettbewerbsauslese zu verbinden. Damit den Luftfahrtunternehmen ein Anreiz geboten wird, zukünftig auch solche Inlandsstrecken zu bedienen, die bisher nicht im Linienverkehr befliegen werden, empfiehlt es sich, unter Verzicht auf Subventionen die Zulassung in der Weise zu regeln, daß zeitlich befristete Konzessionen ohne vorherige Ausschreibung vergeben werden. Erst vom zweiten Konzessionierungszeitraum an sollte dazu übergegangen werden, solche Fluglinien am Markte auszuschreiben und die Flugpreise zum Auswahlkriterium zu machen.

Es liegt durchaus im Rahmen marktwirtschaftlicher Ord-

-
- 1) besteht, daß sie auf innerdeutschen Strecken aus öffentlichen Mitteln ihres Heimatlandes unterstützt werden, an der Ausschreibung von Fluglinien im Bundesgebiet beteiligen. Näheres hierzu siehe S. 218 dieser Arbeit,
 - 1) Vergleiche Walter Hamm, Der Wettbewerb zwischen Luftverkehr und Eisenbahn unter besonderer Berücksichtigung des Nahluftverkehrs, a. a. O., S. 400.
 - 2) Zum stufenweisen Abbau von Luftfahrtsubventionen siehe S. 211 f. dieser Arbeit.

nungsvorstellungen, daß Unternehmer bei der Erschließung neuer Märkte durch vorübergehenden Aufschub der Konkurrenz belohnt werden. Es wäre verfehlt, von Unternehmern zu verlangen, daß sie die Aufmerksamkeit der Konkurrenten auf Absatzmärkte mit günstigen Ertragsaussichten lenken, noch bevor sie selbst auf diesen Märkten Fuß fassen konnten. Geschähe dies, dann würde die Initiative der Anbieter gehemmt, Zeit und Kosten für die Analyse und Erschließung neuer Märkte aufzuwenden. Gerade dies gilt es zu verhindern.

Damit auf neu erschlossenen Märkten ein potentieller Wettbewerb wirksam werden kann, sollte anderen Luftfahrtunternehmen Gelegenheit zur Preisunterbietung gegeben werden. Sofern Mitanbieter von diesem Recht Gebrauch machen, sollte das ursprünglich konzessionierte Unternehmen nur dann am Markt verbleiben, wenn es in die niedrigeren Preise des Konkurrenzangebotes eintritt. Geschieht dies nicht, wäre das unterbietende Unternehmen für den Rest der Zulassungsdauer zu konzessionieren. Diese Regelung sollte auch auf jene Märkte übertragen werden, die bisher schon im Linienverkehr befliegen werden. Es entspricht dem Grundgedanken wettbewerbspolitischer Ordnungsvorstellungen, wenn durch das Ausscheiden und den Neueintritt von Anbietern die Marktlage für die Nachfrager verbessert werden kann.

In jenen Fällen, in denen Luftfahrtunternehmen aus Markt- oder Kostenüberlegungen die Tarife vor Ablauf der Konzession erhöhen möchten, sollte der Staat von sich aus eingreifen und ohne großen Zeitverlust eine Ausschreibung außerhalb der vorgesehenen Fristen ermöglichen. Für den Rest der Zulassungsdauer sollte die Konzession an denjenigen Unternehmer vergeben werden, der aus der Sonderausschreibung als billigster Anbieter hervorgeht. Bei Festsetzung der normalerweise ein-

zuhaltenden Ausschreibungstermine sollte nach Möglichkeit eine gewisse Kontinuität gewahrt werden. Es erscheint vorteilhaft, die einzelnen Konzessionierungszeiträume mit der Dauer der für das Sommer- und Winterhalbjahr geltenden Flugpläne zusammenzulegen.

Für die Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien gibt es zwei Möglichkeiten: Einzelne Streckenabschnitte könnten entweder isoliert oder kombiniert ausgeschrieben werden. Im ersten Fall beschränkt sich die Ausschreibung auf Verbindungen zwischen zwei Flugplätzen, während im zweiten Fall Verbindungen zwischen drei oder mehr Flugplätzen ausgeschrieben werden. Geht man von dem Anfangs- und Endpunkt einer Fluglinie aus, handelt es sich bei der isolierten Ausschreibung um Direktverbindungen und bei der kombinierten Ausschreibung um Verbindungen mit einer oder mehreren Zwischenlandungen. Da der innerdeutsche Fluglinienverkehr nur dann entscheidend beschleunigt werden kann, wenn Direktverbindungen geschaffen werden, erscheinen die Luftfahrtunternehmen gut beraten, wenn sie bei ihren Anträgen an die Zulassungsbehörde der isolierten Ausschreibung im allgemeinen den Vorzug geben.

Auf den relativ kurzen Entfernungen zwischen den Flugplätzen des Bundesgebietes ist ein nennenswerter Zeitvorteil des Flugzeugs gegenüber der Eisenbahn und den übrigen erdgebundenen Verkehrsmitteln vielfach nur dann gegeben, wenn auf zeitraubende Zwischenlandungen verzichtet wird. "Man darf davon ausgehen, daß bei Flügen von lediglich einigen wenigen Stunden meist nur die Beförderung zwischen dem eigentlichen Ausgangs- und Endpunkt der Reise nachgefragt wird. Zwischenlandungen und Umsteigeaufenthalte sind hier nur selten Bestandteil der Verkehrsnachfrage."¹⁾ Diese Erfahrung

1) siehe umseitig.

hat sich die Deutsche Lufthansa in jüngerer Zeit mehr und mehr zunutze gemacht. An die Stelle von Verbindungen mit Zwischenlandungen sind im Bundesgebiet in zunehmendem Maße Direktverbindungen getreten. Diese Entwicklung dürfte auch für die Zukunft bestimmend sein. Lediglich in Ausnahmefällen werden die Verkehrskunden ein Interesse daran haben, daß einzelne Streckenabschnitte kombiniert ausgeschrieben werden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Verbindungen auf Nebenstrecken nur unter Inkaufnahme von Zwischenlandungen auf Hauptverkehrsstrecken angeboten werden.

Damit der Preiswettbewerb auf innerdeutschen Fluglinien nicht durch Verwendung von Überschüssen aus dem Mittel- und Langstreckenverkehr verfälscht werden kann, sollte die Ausschreibung auf Luftfahrtunternehmen beschränkt bleiben, die nur im Kurzstreckenverkehr anbieten oder diesen Verkehrszweig getrennt von anderen Beförderungsbereichen abrechnen. Wie an anderer Stelle bereits betont wurde, sind die Voraussetzungen dafür besonders günstig, weil die meisten Luftfahrtunternehmen dazu übergehen, den Kurzstreckenverkehr durch Verwendung von geeignetem Fluggerät zu verselbständigen und aus den übrigen Angebotsbereichen herauszulösen.

Damit es staatlichen Zulassungsstellen bei Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien möglich ist, die Preisangebote der Teilnehmer einheitlich zu beurteilen, ist es neben der Angleichung der finanziellen Wettbewerbsbedingungen erforderlich, daß Reiseleistungen in ihren Qualitätsmerkmalen klassifiziert werden. Im Interesse von Kunden und Konkurrenten sind flexible

-
- 1) Ernst-Adolf Eversmeyer, Der europäische Personenluftverkehr und seine Knotenpunkte, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für Paul Berkenkopf, herausgegeben von Hellmuth St. Seidenfus, Düsseldorf 1961, S. 104.

Einteilungen zu bevorzugen. Was die Häufigkeit und die zeitliche Lage von Flugdiensten angeht, sollten den Luftfahrtunternehmen auf jeder Strecke mehrere Alternativen geboten werden. Grundsätzlich ist daran zu denken, an den Tagesrandzeiten und bei Bedarf auch in den Mittagstunden jeweils eine Verbindung in beiden Richtungen einer Strecke vorzusehen. Morgen-, Mittag- und Abendverbindungen sollten gesondert ausgeschrieben werden. Auf jenen Strecken, auf denen drei Verbindungen in beiden Richtungen voraussichtlich nicht ausreichen, den vollen Verkehrsbedarf zu befriedigen, sollten die Luftfahrtunternehmen Gelegenheit haben, weitere Ausschreibungen bei der Zulassungsbehörde zu beantragen. Morgen- und Abendverbindungen sollten möglichst so ausgeschrieben werden, daß am Zielpunkt der Reise genügend Zeit für geschäftliche und private Erledigungen zur Verfügung steht. Da die Anbieter aus ihrer besonderen Kenntnis der Marktlage heraus den jeweiligen Verkehrsbedarf im allgemeinen am besten abzuschätzen vermögen, sollten die genauen Abflugszeiten von den Luftfahrtunternehmen selbst bestimmt und bei der Ausschreibung zugrunde gelegt werden.

Sofern sich der Staat bei seiner Zulassungspolitik an diese Richtlinien hält, kann es auf einzelnen oder miteinander verbundenen Streckenabschnitten dazu kommen, daß Morgen-, Mittag- und Abendverbindungen von verschiedenen Luftfahrtunternehmen angeboten werden. Auf binnenländischen Flugstrecken Großbritanniens gibt es bereits ähnliche Entwicklungen. Zwischen London und Glasgow sowie auf einer Reihe weiterer Strecken werden regelmäßige Flugdienste von drei oder wenigstens zwei Luftfahrtunternehmen angeboten.¹⁾ Die Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien ermöglicht es, daß die

1) Vergleiche Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 5, vom 7. Januar 1966.

rationelle Arbeitsteilung zwischen den Luftfahrtunternehmen auf sämtlichen Verbindungen gefördert wird.

Damit für sämtliche Teilnehmer der Ausschreibung einheitliche Bedingungen geschaffen werden, müssen alle Bewerber im Luftverkehr den gleichen Sicherheitsvorschriften unterworfen werden. Dies ist bereits heute weitgehend der Fall. Auch wird die qualitative Normierung von Reiseleistungen dadurch erleichtert, daß im Kurzstreckenverkehr mehr und mehr dazu übergegangen wird, anstelle von zwei nur noch eine Beförderungsklasse anzubieten sowie den Service während der Flugreise erheblich einzuschränken. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß Passagiere wegen der relativ kurzen Flugdauer in diesem Entfernungsbereich kaum Gelegenheit haben, größeren Komfort und Service in einer Weise zu nutzen, die den Preisaufschlag dafür rechtfertigt.

Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, bevorzugen Reisende im Kurzstreckenverkehr durchweg die Touristenklasse. Aus dieser Entwicklung haben Luftfahrtunternehmen schon in der Vergangenheit Konsequenzen gezogen und die erste Beförderungsklasse im Kurzstreckenverkehr abgeschafft. Im Airbus-Dienst und auf einer Reihe von binnenländischen und auch grenzüberschreitenden Fluglinien bietet die Deutsche Lufthansa nur Leistungen in einer Klasse an. Aber auch in Ländern mit weitaus größeren Inlandsmärkten als im Bundesgebiet sind - so etwa in den Vereinigten Staaten von Amerika - Bestrebungen im Gange, die erste Beförderungsklasse auf binnenländischen Flugstrecken aufzugeben.¹⁾ Für Luftfahrtunternehmen ist es zweifellos wenig sinnvoll, Passagiere bei Ausbuchung der Touristenklasse abzuweisen, während die erste Klasse nicht oder nur unzureichend besetzt ist.

1) Vergleiche Gerold Lingnau, Angriff auf die erste Klasse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 255, vom 1. November 1962.

Wird die erste Beförderungsklasse im Kurzstreckenverkehr vollkommen abgeschafft und werden zukünftig nur noch Leistungen in der Touristenklasse angeboten, entfällt ein wesentlicher Teil des Service. Denn nur in der ersten Klasse werden dem Flugreisenden größere Mahlzeiten und sonstige Annehmlichkeiten geboten. In der Touristenklasse ist auf innerdeutschen Fluglinien zukünftig daran zu denken, auf Serviceleistungen, die im Flugpreis einbegriffen sind, zu verzichten, und statt dessen dazu überzugehen, kleinere Gerichte, die von den Passagieren bestellt werden können, besonders zu berechnen. Damit würden Verhältnisse geschaffen, wie sie im Schnellreiseverkehr der Eisenbahn größtenteils anzutreffen sind.

b) Verzicht auf diskriminierende Zulassungspraktiken des Staates gegenüber in- und ausländischen Konkurrenten der nationalen Luftverkehrsgesellschaft

Bei Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien ist damit zu rechnen, daß der Wettbewerb für die Deutsche Lufthansa unter anderem durch Inlandsunternehmen verstärkt wird, die bisher im gewerblichen Gelegenheitsverkehr anbieten. Diese Unternehmen werden vom Staat bisher daran gehindert, in die der Deutschen Lufthansa vorbehaltenen innerdeutschen Luftverkehrsmärkte einzudringen. Von protektionistischen Maßnahmen zugunsten der nationalen Luftverkehrsgesellschaft wird einstweilen vor allem der sogenannte Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten betroffen. Da dieser Reisezweig in seinen Angebotsmerkmalen mit denen des Linienverkehrs weitgehend übereinstimmt, sollte er zukünftig nicht mehr als Gelegenheitsverkehr angesehen werden. Für die betreffenden Luftfahrtunternehmen hätte dies den Vorteil, daß sie bei ihren Bewerbungen an die Zulassungsbehörde mit der Deutschen Lufthansa gleichgestellt und vom Linienverkehr auf Inlandsrouten nicht mehr ohne weiteres ferngehalten werden können. Damit bei Abbau

von Subventionen ein reibungsloser Ablauf des Linienverkehrs gewährleistet wird, ist es gegenüber kleineren Inlandsunternehmen erforderlich, daß die Erfüllung von Sicherheitsvorschriften und die finanzielle Leistungsfähigkeit durch staatliche Zulassungsstellen überprüft wird. Solche Maßnahmen sind in den geltenden Gesetzen ausdrücklich vorgesehen.¹⁾

Diskriminierende Angebotsbeschränkungen des Staates sollten nicht nur gegenüber inländischen, sondern auch gegenüber Luftfahrtunternehmen ausländischer Herkunft allmählich abgebaut werden. Im Zusammenhang mit der Ausschreibung weist Welter nachdrücklich darauf hin, wie wichtig es unter konkurrenzwirtschaftlichen Gesichtspunkten ist, daß "jede Willkür" bei der Abgrenzung des Bewerberkreises vermieden wird. Bei der öffentlichen Ausschreibung gibt es "keine Privilegien". "Jeder hat grundsätzlich die gleiche Chance."²⁾ Damit ein solcher Zustand bei der Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien hergestellt wird, hat der Staat dafür zu sorgen, daß die bestehenden Kabotageregelungen für ausländische Anbieter aufgelockert werden. Für die Deutsche Lufthansa bedeutet dies, daß die Vorbuchungsrechte gegenüber ausländischen Luftfahrtunternehmen nach und nach beseitigt werden. Die Konkurrenz für die Deutsche Lufthansa wird dadurch zweifellos verschärft. Damit ein funktionsfähiger Wettbewerb bei der Ausschreibung zustande kommt, ist es allerdings erforderlich, daß die finanziellen Konkurrenzbedingungen bei in- und ausländischen Luftfahrt-

1) Vergleiche S. 98 dieser Arbeit sowie Paragraph 62, Absatz 1, Ziffer 6 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) vom 19. Juni 1964, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 30, vom 27. Juni 1964, S. 382.

2) Erich Welter, Der Staat als Kunde, Band 10 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1960, S. 182.

unternehmen angeglichen werden.¹⁾ Dann erweisen sich auch bilaterale Luftfahrtabkommen über die Gewährung von Verkehrsrechten an ausländische Linienunternehmen im Bundesgebiet als weitgehend überflüssig. Ist es doch gerade der Zweck des neuen Zulassungsverfahrens, das jeweils günstigste Konkurrenzangebot auf innerdeutschen Fluglinien zu ermitteln und für bestimmte Zeit am Markt zu konzessionieren.

Soweit sich bilaterale Abkommen auf die Gewährung von Kabotagerechten im gewerblichen Gelegenheitsverkehr innerhalb Westdeutschlands beziehen, sollte der Staat auch in diesen Fällen eine liberale Grundhaltung einnehmen. Da bei Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien wahrscheinlich ein Teil der gegenwärtig im Gelegenheitsverkehr tätigen Inlandsunternehmen versuchen wird, im Linienverkehr stärker Fuß zu fassen, ist zusätzliches Konkurrenzangebot von unregelmäßigen Luftverkehrsdiensten durch ausländische Unternehmen ebenfalls erwünscht. Deshalb sollte der Staat bei Neuordnung der Zulassungsverhältnisse im Bundesgebiet ausländischen Fluggesellschaften den Marktzugang im Gelegenheitsverkehr nicht unnötig erschweren.

Werden im innerdeutschen Flugreiseverkehr sämtliche Angebotsdiskriminierungen des Staates nach und nach beseitigt, hängt die weitere Entwicklung der Deutschen Lufthansa unter anderem davon ab, ob ihr im Binnenverkehr anderer Staaten - besonders im Geltungsbereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - die Konzessionierung in ähnlicher Weise erleichtert wird, wie es im Bundesgebiet bei ausländischen Luftfahrtunternehmen sodann der Fall ist. Eine stärkere Arbeitsteilung zwischen in- und ausländischen Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet bedeutete für die Deutsche Luft-

1) Einzelheiten hierzu siehe S. 217 ff. dieser Arbeit.

hansa nichts anderes, als daß sie eine Reihe von innerdeutschen Flugstrecken unter Umständen zugunsten anderer Konkurrenten aufgeben muß. Deshalb ist es für die Deutsche Lufthansa bei Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien wichtig, daß ihr im Ausland die Möglichkeit geboten wird, sich nach anderen Absatzgebieten umzusehen. Dies gilt um so mehr, als die Deutsche Lufthansa - selbst bei bisher großzügig eingeräumten Verkehrsrechten im Bundesgebiet - die optimale Betriebsgröße noch nicht erreicht hat. Schwierigkeiten, mit denen das Unternehmen im Falle des Abbaus von Zugangsbeschränkungen im Bundesgebiet zu rechnen hat, lassen sich um so leichter überwinden, je mehr die Integration der europäischen Luftverkehrsmärkte vorangetrieben wird.

c) Überwindung des protektionistischen Standpunkts in der Zulassungspolitik einzelner Staaten und Übergang zu einer liberalen Grundeinstellung bei Gründung einer "Air-Union"

Die Integration der europäischen Luftverkehrsmärkte wird wettbewerbspolitisch dann entscheidend gefördert, wenn Maßnahmen zum Abbau von staatlichen Angebotsdiskriminierungen nicht nur im Bundesgebiet, sondern auch in angrenzenden Staaten ergriffen werden. Speziell die europäischen Luftverkehrsmärkte, die wegen ihrer geographischen Lage in hohem Maße international verflochten sind, erfordern bei wettbewerbspolitisch sinnvoller Aufgabenteilung eine stärker liberal eingestellte Zulassungspolitik, die über den Einflusbereich eines einzelnen Staates hinausreicht. Die engen Grenzen der nationalen Luftverkehrsmärkte sowie die Beschleunigung des Linienverkehrs durch zunehmenden Übergang auf Düsenfluggerät lassen es in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angebracht erscheinen, sich bald über einen gemeinsamen Abbau von einzelstaatlichen Zu-

lassungsbeschränkungen zu verständigen.¹⁾

"Während die Diskriminierung im Schienen-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr in der EWG unzulässig ist, während im Seeschiffsverkehr über die Flaggendiskriminierung zahlreicher Länder heftig geklagt und die administrativen Hemmnisse im internationalen Warenaustausch mehr und mehr beseitigt werden, findet offenbar niemand etwas an dem extremen Protektionismus, der von allen Ländern, sogar innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, auf dem Gebiet des Luftverkehrs praktiziert wird."²⁾ Der Luftfahrt-Protektionismus, der im binnenländischen Linienverkehr besonders stark ausgeprägt ist, wird selbst zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gerne als reine Abwehrreaktion auf Zulassungsbeschränkungen in anderen Teilnehmerstaaten bezeichnet. Zwischen den Partnerstaaten der Gemeinschaft können solche Argumente nicht überzeugen.³⁾

Mit Recht weist Hamm darauf hin, daß es der Idee des Gemeinsamen Marktes widerspricht, "wenn jeder Mitgliedstaat auch zukünftig unveränderlich an der gegen andere

1) Bei Auslegung der Römischen Verträge ist es nicht von Anfang an klar gewesen, ob auch der Luftverkehr Gegenstand gemeinsamer Regelungen sein soll. Inzwischen hat die Kommission zu erkennen gegeben, daß sie zu dieser Frage zum mindesten im Ergebnis eine positive Haltung einnimmt.- Vergleiche Wolfgang Stabenow, Die Rechtslage der See- und Luftfahrt gemäß dem Gründungsvertrag der EWG, Sonderdruck eines Vortrages, gehalten anlässlich des zweiten Hochschulkurses der Universität zu Triest, vom 21. August bis zum 9. September 1961 über Fragen der europäischen Verkehrspolitik, S. 2 ff.

2) Walter Hamm, Flugzeug und D-Zug im Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 231, vom 5. Oktober 1963.

3) Vergleiche Walter Hamm, Der Wettbewerb zwischen Luftverkehr und Eisenbahn unter besonderer Berücksichtigung des Nahluftverkehrs, a. a. O., S. 399 ff.

Mitgliedstaaten gerichteten hochprotektionistischen Politik im Luftverkehr festhält. Diese verkehrspolitische Einstellung bedeutet für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ein Integrationshindernis und steht einem rationelleren und produktiveren Einsatz der verfügbaren Produktivkräfte entgegen. Deshalb erscheint es notwendig und richtig, daß sich die EWG-Kommission unter Berücksichtigung der weltweiten Konkurrenzbeziehungen auch um die Luftverkehrsmärkte kümmert.¹⁾

Für den Fluglinienverkehr innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind die Aussichten für eine stärkere Liberalisierung der staatlichen Zulassungspolitik um so günstiger, je mehr sich die beteiligten Regierungen darauf einigen können, die Interessen der einzelnen nationalen Luftverkehrsgesellschaften auf diesem Gebiet zu koordinieren und künftig gemeinsam zu vertreten. Erst auf dieser Grundlage erscheint es nach Lage der Dinge möglich, die protektionistische Einstellung im binnenländischen wie auch im zwischenstaatlichen Fluglinienverkehr der Gemeinschaft zu überwinden und zu einem Interessenausgleich bei der Gewährung von Verkehrsrechten zu gelangen. Dabei hat sich die Ansicht mehr und mehr durchgesetzt, daß der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Integration der nationalen Luftverkehrsgesellschaften zuläßt.²⁾

Nach den bisherigen Erfahrungen wird es den beteilig-

1) Walter Hamm, Flugzeug und D-Zug im Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 231, vom 5. Oktober 1963.

2) Vergleiche Ernst Kobbert, Zur EWG gehört auch die Luft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 284, vom 7. Dezember 1964, sowie Hans Herbert Götz, Für europäische Luftverkehrspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 50, vom 1. März 1965.

ten Regierungen jedoch keineswegs leicht fallen, eine allseits befriedigende Lösung für die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Luftverkehrsgesellschaften zu finden. Die Verhandlungen, die zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten bereits in der Vergangenheit mit dem Ziel geführt wurden, die nationalen Luftverkehrsgesellschaften zur sogenannten Air-Union zusammenzuschließen und auch bei der Zulassungspolitik zu einem gemeinsamen Vorgehen zu gelangen, sind wegen der zahlreichen Sonderwünsche einzelner Staaten bisher ohne endgültiges Ergebnis geblieben.¹⁾ Mit diesen Schwierigkeiten können die beteiligten Staaten um so eher fertig werden, je mehr sie sich bei ihren Überlegungen von den vielfältigen Rationalisierungsmöglichkeiten leiten lassen, die sich bei Gründung einer Air-Union für die nationalen Luftverkehrsgesellschaften ergeben.

Je größer die Anstrengungen sind, die zur Liberalisierung der einzelstaatlichen Zulassungspolitik im Rahmen einer Air-Union unternommen werden, desto eher sind erste Rationalisierungserfolge im Luftverkehr der Gemeinschaft zu erwarten. Vor allem ist daran zu denken, die Verwaltung durch Zusammenlegung einzelner Stellen zu vereinfachen und das vorhandene Fluggerät sowie alle für den Flugbetrieb am Boden vorgehaltenen Einrichtungen besser auszunutzen. Solche Maßnahmen sind deshalb dringend erforderlich, weil die nationalen Fluggesellschaften in der Gemeinschaft größtenteils noch nicht die optimale Betriebsgröße erreicht haben und im Kurzstreckenverkehr einstweilen noch beträchtliche Fehlbeträge entstehen. Fortschritte bei der Rationalisierung bedeuten für die Luftfahrtunternehmen sowie für die Verkehrskunden große Vorteile.

1) Siehe Gerold Lingnau, Was wird mit der Air-Union?
in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 221, vom
23. September 1964.

Der Abbau von einzelstaatlichen Zulassungsbeschränkungen bei Gründung einer Air-Union kann zu einer wesentlichen Verbesserung der Verkehrsbedienung für die Nachfrager im rein binnenländischen und im zwischenstaatlichen Fluglinienverkehr der Gemeinschaft führen. Es wird möglich, den gesamten Fluglinienverkehr innerhalb des Einflußbereiches der Air-Union stärker zu integrieren und dadurch Luftverkehrsdienste anzubieten, die nach Wahl der zu befliegenden Strecken, nach Häufigkeit und zeitlicher Lage der Beförderungsgewinnheiten mit den Wünschen der Nachfrager in Einklang gebracht werden können.

Je mehr die Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Luftfahrtunternehmen dabei fortschreitet und nicht wie bisher durch einzelstaatliche Zulassungsbeschränkungen behindert wird, desto eher ist damit zu rechnen, daß die erzielten Rationalisierungserfolge zu einer wesentlichen Verbesserung der Ertragslage bei den zur Air-Union zusammengeschlossenen Luftfahrtunternehmen führen. Bei völliger Beseitigung von diskriminierenden Angebotsbeschränkungen erscheint es im Kurzstreckenverkehr durchaus möglich, daß die Vertragspartner schon in absehbarer Zeit aus eigener Kraft zu ausgeglichenen Ertragsverhältnissen gelangen.

Integrationsbestrebungen zwischen den nationalen Fluggesellschaften der Gemeinschaft sind um so mehr zu begrüßen, je fester die beteiligten Unternehmen dazu entschlossen sind, im binnenländischen Fluglinienverkehr ihrer Vertragspartner keine protektionistischen Zulassungsbeschränkungen mehr hinzunehmen, und dort wie auch im eigenen Lande für die Beseitigung von solchen Angebotsbeschränkungen eintreten. Bei einem Zusammenschluß von nationalen Luftverkehrsgesellschaften zu einer Air-Union ist es schließlich so, daß nicht nur Vorrechte der nationalen Fluggesellschaft an ausländische Mitanbieter abgetreten werden müssen, sondern in der Regel ein entsprechender Ausgleich durch Gewährung

von Verkehrsrechten in anderen Vertragsstaaten geschaffen werden kann.

Ähnlich den Vorschlägen zur Neuordnung der staatlichen Zulassungspolitik im Bundesgebiet ist in sämtlichen Teilnehmerstaaten einer Air-Union daran zu denken, die einzelnen Fluglinien am Markt auszuschreiben und auf jeder Inlandsstrecke nur Bewerber mit dem jeweils günstigsten Konkurrenzangebot zu konzessionieren. Voraussetzung dafür ist es freilich, daß die finanziellen Wettbewerbsbedingungen angeglichen und die Angebotsbeschränkungen nicht nur gegenüber Mitgliedern der Air-Union beseitigt werden. Ohne eine Auflockerung der staatlichen Zulassungspolitik für Außenseiter der Air-Union werden die wettbewerbspolitischen Nachteile einer solchen Konzentration größer sein als ihre oben dargestellten Vorteile. Bei stärkerer Liberalisierung des Marktzugangs ist mit einer wirksamen Außenseiterkonkurrenz - besonders durch die großen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften - zu rechnen. Im übrigen ist zu erwarten, daß eine Reihe von kleineren Luftfahrtunternehmen für einen funktionsfähigen Wettbewerb sorgen wird.

d) Konkurrenzverschiebungen für die Deutsche Bundesbahn bei Abbau von diskriminierenden Angebotsbeschränkungen im Luftverkehr

Bei Verzicht auf staatliche Angebotsdiskriminierungen im Luftverkehr und bei gleichzeitigem Abbau von finanziellen Wettbewerbsverzerrungen wird es nicht nur bei der Deutschen Lufthansa, sondern auch bei der Deutschen Bundesbahn zu Konkurrenzverschiebungen kommen. Wird der Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen zukünftig so organisiert, daß Fluglinien von Zeit zu Zeit neu ausgeschrieben werden, bedeutet dies für die Eisenbahn eine Verschärfung der Konkurrenzlage. Der Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen wirkt tendenziell darauf hin, daß sich die Eisenbahn an Veränderungen auf den Luftverkehrsmärkten stärker anpassen

muß. Andernfalls ist zu befürchten, daß die Eisenbahn ihre Wettbewerbsstellung auf die Dauer nicht behaupten wird. Möchte die Eisenbahn ihren Marktanteil gegenüber dem Luftverkehr möglichst erfolgreich verteidigen, dürfen Konkurrenzmaßnahmen im Schienenverkehr nicht unnötig hinausgezögert werden. Einer Abwanderung von Eisenbahnreisenden zum Luftverkehr läßt sich nur dadurch vorbeugen, daß Anpassungsvorgänge im Schienenverkehr rechtzeitig eingeleitet werden. Die Eisenbahn wird ihre Stellung auf dem Markt am ehesten behaupten, wenn sie dem Luftverkehr mit eigenen Konkurrenzmaßnahmen zuvorkommt.

Je mehr der Marktzugang im innerdeutschen Flugreiseverkehr erleichtert wird und je mehr Mitgliedstaaten in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft dazu übergehen, durch Abbau von protektionistischen Angebotsbeschränkungen eine rationelle Arbeitsteilung zu verwirklichen, desto spürbarere Verbesserungen in der Verkehrsbedienung - vor allem durch gegenseitige Abstimmung von Flugplänen - sind zu erwarten. Gerade durch die stärkere Koordinierung des gesamten Flugplanwesens lassen sich erhebliche Konkurrenzvorteile gegenüber den Eisenbahnen erzielen. Dabei wird der Wettbewerb mit dem Schienenverkehr in dem Maße verschärft, in dem die Luftfahrtunternehmen auf zeitraubende Umsteigeverbindungen verzichten und statt dessen mehr Direktverbindungen - mit verkehrsgünstigen An- und Abflugzeiten in beiden Richtungen einer Strecke - einrichten. Die Pläne der Deutschen Lufthansa sind auf diesem Gebiet weit gediehen.¹⁾ Umfangreiche Verkürzungen in den Flugzeiten sind in den nächsten Jahren auch deshalb zu erwarten, weil geeignetes Düsenfluggerät

1) Siehe Hans M. Bongers, Die Deutsche Lufthansa am Jahresende 1963, Sonderdruck eines Vortrags, gehalten vor dem Großen Verkehrsausschuß des Deutschen Industrie- und Handelstages am 23. Oktober 1963 in Stuttgart, S. 13 bis 15.

auf kurzen Strecken zur Verfügung steht und von den Luftfahrtunternehmen im Wettbewerb mit den erdgebundenen Verkehrsmitteln verwendet wird.

Je eher der Luftverkehr im Bundesgebiet und im übrigen Geltungsbereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch technische und organisatorische Maßnahmen rationalisiert wird, desto vordringlicher ist es für die Eisenbahnen, sich auf diese Entwicklung einzustellen. Dazu ist es erforderlich, durch Rationalisierungsmaßnahmen im Schienenverkehr zu Kosteneinsparungen zu gelangen und eine anpassungsfreudige Tarifpolitik zu betreiben. Da die Eisenbahnen bei der Verbesserung ihres Reisezugprogramms schon in der Vergangenheit große Fortschritte erzielt haben, erscheint es ratsam, den Schwerpunkt zukünftiger Konkurrenzmaßnahmen nicht mehr auf einen allzu großen Qualitätswettbewerb zu verlegen. Zum mindesten sollte das Angebot an qualitativ weniger anspruchsvollen Leistungen zu dementsprechend niedrigen Preisen - als Konkurrenz zu den billigen Airbus-Diensten - gepflegt werden.

Überall dort, wo die Flug- gegenüber der Eisenbahnreise - auch bei weiterer Beschleunigung des Schienenverkehrs - einen Zeitvorsprung bietet, werden die Eisenbahnen im Wettbewerb mit dem Luftverkehr wahrscheinlich nur dann erfolgreich sein, wenn auf preispolitische Konkurrenzmaßnahmen zurückgegriffen wird. Für die Eisenbahnen empfiehlt es sich, die Tarife im Fernreiseverkehr stärker zu senken und so gegenüber den Verkehrskunden einen Ausgleich für den Zeitvorsprung des Flugzeugs zu suchen. Tarifunterbietungen der Eisenbahnen lassen sich mit allgemeinen Wettbewerbsgrundsätzen nur so lange vereinbaren und auf die Dauer aufrechterhalten, als die Kosten auf den einzelnen Konkurrenzverbindungen im Schienenverkehr durchschnittlich niedriger liegen als im Luftverkehr. Dies bedeu-

tet nicht, daß es den Eisenbahnen generell versagt ist, für befristete Zeit unter den gesamten Durchschnittskosten anzubieten und sich damit an kurzfristige Schwankungen der Marktlage anzupassen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß sich solche Tarifierabsetzungen jedoch nur so lange durchhalten lassen, als es während der übrigen Zeit des Jahres möglich ist, die Preise entsprechend über den totalen Durchschnittskosten festzusetzen und den jährlichen Gesamtausgleich zu gewährleisten.

2. Angleichung der finanziellen Konkurrenzbedingungen im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr

Damit ein funktionsfähiger Wettbewerb zwischen dem Eisenbahn- und Flugreiseverkehr zustande kommt, ist es neben dem Abbau von staatlichen Angebotsdiskriminierungen erforderlich, daß die finanziellen Konkurrenzverfälschungen nach und nach beseitigt werden. Im einzelnen geht es darum, Subventionen abzubauen und Fehlbeträge aus staatlich auferlegten Sonderlasten auf öffentliche Haushalte zu übertragen. Beim Ausgleich von finanziellen Sonderlasten ist es wichtig, daß Zahlungen, die aus öffentlichen Mitteln geleistet werden, das aus wettbewerbspolitischen Gründen gerechtfertigte Maß nicht übersteigen. Was den stufenweisen Abbau von unmittelbar gewährten Subventionen angeht, erweist es sich bis zur völligen Beseitigung dieser Konkurrenzverzerrungen als zweckmäßig, die bisher angewandten Subventionierungsverfahren den zukünftigen Anforderungen bei Ausschreibung von Fluglinien soweit wie möglich anzupassen. Bei jenen Subventionen, die den Luftfahrtunternehmen bisher mittelbar durch Übernahme von externen Kosten auf öffentliche Haushalte gewährt werden, ist es zukünftig erforderlich, daß die im einzelnen verursachten Kosten der Höhe nach möglichst genau ermittelt und den Konkurrenten in vollem Umfang angelastet werden.

a) Abbau von Subventionen bei der Deutschen Bundesbahn und den Luftfahrtunternehmen

Der Abbau von Subventionen wird bei Regel- und Sonderfahrten der Deutschen Bundesbahn dadurch erschwert, daß sich die anteilige Begünstigung im Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen häufig nicht ohne weiteres feststellen läßt. Da im Schienenverkehr die gemeinsame Produktion überwiegt, ist es vielfach unvermeidlich, daß bei Gewährung von Subventionen in einem Konkurrenzbereich zugleich auch andere Angebotszweige des Unternehmens begünstigt und dadurch zum Teil beträchtliche Wettbewerbsverfälschungen hervorgerufen werden. Was speziell den Fernreiseverkehr der Deutschen Bundesbahn betrifft, erweist es sich als vorteilhaft, daß die Subventionierung als vergleichsweise gering anzusehen ist. Dadurch wird der Abbau dieser Wettbewerbsverzerrungen erleichtert.

Bei den Zinssubventionen, die mehreren Angebotszweigen der Deutschen Bundesbahn gleichzeitig zugute kommen und sich im einzelnen nicht ohne weiteres zurechnen lassen, dürfte ein einseitiger Abbau im Fernreiseverkehr zukünftig kaum in Frage kommen. Vielmehr wird es zweckmäßig und in vielen Fällen unvermeidlich sein, finanzielle Konkurrenzverfälschungen in den begünstigten Angebotszweigen gemeinsam abzubauen. Soweit es sich um Zinssubventionen handelt, die bei Darlehen zur Elektrifizierung einzelner Streckenabschnitte der Eisenbahn gewährt werden, liegen die Verhältnisse etwas einfacher. Da sich die Elektrifizierung bisher vorwiegend auf Hauptverkehrsstrecken beschränkt und diese größtenteils mit den Wettbewerbsrelationen im Luftverkehr identisch sind, ist beim stufenweisen Abbau dieser Subventionen zukünftig damit zu rechnen, daß nicht alle, sondern nur einige Teilbereiche im Gesamtangebot der Eisenbahn davon betroffen werden.

Ähnlich den Verhältnissen bei den meisten Zinssubventionen dürfte sich der Fernreiseverkehr der Deutschen Bundesbahn einem einseitigen Abbau von steuerlichen Vergünstigungen weitgehend entziehen. Denn auch bei diesen finanziellen Erleichterungen ist es im allgemeinen so, daß sie mehreren Angebotszweigen des Unternehmens gleichzeitig zugute kommen. Die Voraussetzungen für den gemeinsamen Abbau dieser Subventionen sind zukünftig deshalb besonders günstig, weil sich die Deutsche Bundesbahn schon im Jahre 1963 grundsätzlich dazu bereit erklärt hat, auf eigene Steuerprivilegien zu verzichten.¹⁾

Was die Vorschläge betrifft, mit denen die Deutsche Bundesbahn in der Öffentlichkeit verschiedentlich dafür eingetreten ist, einen Teil ihrer Wegekosten zukünftig auf den Bundeshaushalt zu übertragen, ist nochmals mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß diese Absichten in klarem Widerspruch zu allgemein anerkannten Wettbewerbsgrundsätzen stehen. Während in anderen Verkehrszweigen Entwicklungen angestrebt werden, bei denen die einzelnen Wegebenutzer die von ihnen verursachten Kosten auch in voller Höhe selbst zu tragen haben, sollten entgegengesetzte Bestrebungen gerade bei einem öffentlichen Verkehrsunternehmen wie der Eisenbahn nicht verfolgt werden. Da sich die Deutsche Bundesbahn mit dem Gedanken trägt, ihre Hauptverkehrsstrecken zukünftig für Geschwindigkeiten bis zu 200 Kilometer in der Stunde auszubauen und bei Finanzierung dieser Vorhaben auf öffentliche Mittel zurückzugreifen, werden Bemühungen zweifellos erschwert, den Luftverkehr im Bundesgebiet mehr und mehr zur Deckung seiner vollen Wegekosten heranzuziehen.

1) Vergleiche "Bahn will auf Steuerprivilegien verzichten", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 151, vom 4. Juli 1963.

Fände sich die öffentliche Hand zukünftig bereit, einen Teil der Wegekosten der Deutschen Bundesbahn und des Luftverkehrs zu tragen, wären Fehlleitungen von Produktivkräften und weitreichende Konkurrenzverzerrungen die Folge. Da die Wegekosten ein wesentlicher Bestandteil der Gesamtkosten für Eisenbahn- und Flugreisen sind, erscheint es konkurrenzwirtschaftlich nicht vertretbar, wenn die Preisbildung durch Wegesubventionen verfälscht und die Lenkungsfunction des Wettbewerbs insoweit außer Kraft gesetzt wird. Solche Fehlentwicklungen sollte der Staat unter allen Umständen verhindern. Damit dies geschieht, ist die Deutsche Bundesbahn zur Aufgabe ihrer Subventionierungspläne zu veranlassen und im Luftverkehr des Bundesgebiets dafür zu sorgen, daß externe Kosten in voller Höhe von den Unternehmen selbst getragen werden. Die bessere Ertragslage der Fluggesellschaften macht solche Bestrebungen durchaus möglich.¹⁾

Was den Abbau von Subventionen angeht, die einzelnen Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet bisher unmittelbar gewährt werden, bildet das neu einzuführende Zulassungsverfahren den Ausgangspunkt. Es braucht an dieser Stelle lediglich wiederholt zu werden, daß bei Erstausschreibung von Fluglinien die jeweils niedrigsten Subventionen ermittelt und diese von der zweiten Ausschreibung an schrittweise abgebaut werden sollten. Im einzelnen ist zweckmäßigerweise so vorzugehen, daß der Übergang von einer Abbaustufe zur anderen an den jeweiligen Ausschreibungsterminen erfolgt und diese Maßnahmen mit der schrittweisen Reduzierung von finanziellen Begünstigungen bei der Eisenbahn soweit wie möglich abgestimmt werden. Während der einzelnen Phasen des Subventionsabbaus sollte der Staat eine gewis-

1) Vergleiche "1965: Alle Luftverkehrsrekorde gebrochen", in: Blick durch die Wirtschaft, 8. Jahrgang, Nr. 296, vom 21. Dezember 1965.

se Kontinuität wahren. Dabei erscheint es ratsam, die in jeder Stufe abzubauenen Subventionen der Höhe nach möglichst so zu bemessen, daß die Luftfahrtunternehmen - besonders anfangs - hinreichend Gelegenheit haben, sich der veränderten Lage anzupassen. Freilich darf nicht so weit gegangen werden, daß der konsequente Abbau von Subventionen in Frage gestellt und die völlige Beseitigung dieser Konkurrenzverzerrungen auf unbestimmte Zeit hinausgezögert wird. In den einzelnen Abbaustufen erscheint eine degressive Staffelung von unmittelbar gewährten Subventionen angebracht.

Da zukünftig damit zu rechnen ist, daß der Kurzstreckenverkehr mehr und mehr verselbständigt und als eigenständiger Reisezweig neben dem Mittel- und Langstreckenverkehr angeboten wird, sollte dazu übergegangen werden, außer dem Bund die am Regionalverkehr interessierten Länder und Gemeinden zur Zahlung der schrittweise abzubauenen Subventionen heranzuziehen. Was die Beteiligung von Ländern und Gemeinden betrifft, würde teilweise auf Verfahren zurückgegriffen, wie sie im Bundesgebiet beim sogenannten Anforderungsverkehr mit festen Flugzeiten und darüber hinaus bei binnenländischen Luftverkehrsdiensten in einigen westeuropäischen Nachbarstaaten schon seit längerem angewendet werden. In Frankreich ist es beispielsweise so, daß eine Reihe von Kommunen - zumeist größere Städte - für regelmäßige Luftverkehrsdienste von und nach anderen Inlandspunkten öffentliche Zuschüsse zahlt. Diese Entwicklung, an der die Fluggesellschaft Air Inter entscheidend beteiligt ist, wird durch die Initiative regionaler Industrie- und Handelskammern wesentlich gefördert.¹⁾ Ähnlich liegen die Verhältnisse in Ita-

1) Vergleiche V. Porger, Kurzstreckenluftverkehr in Europa - heute und morgen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 36. Jahrgang, Nr. 2, Juli 1965, S. 100.

lien. Auch hier haben sich einzelne Kommunen in zunehmendem Maße bereit erklärt, für regelmäßige inneritalienische Flugverbindungen öffentliche Zuschüsse zur Verfügung zu stellen.¹⁾

Bis zum Abbau sämtlicher Subventionen im Bundesgebiet ist es bei der Verwirklichung solcher Verfahren erforderlich, daß die einzelnen Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden aufeinander abgestimmt und finanzielle Konkurrenzverzerrungen nicht nur im Fluglinienverkehr, sondern darüber hinaus auch im gewerblichen Gelegenheitsverkehr nach und nach beseitigt werden. Während der einzelnen Abbauphasen sollte die Subventionierung auf bisher begünstigte Angebotsbereiche beschränkt bleiben. Damit es auf finanziellem Gebiet nicht zu weiteren Wettbewerbsverfälschungen zuungunsten der Eisenbahn kommt, sollte bei Neueröffnung von Flugstrecken auf jegliche Subventionszahlungen verzichtet werden.

Entsprechend den Vorschlägen für das neue Zulassungsverfahren sind Subventionen während der Abbauphasen zukünftig nach einzelnen Verbindungen zu gewähren. Gegenüber den bisherigen Subventionen, die vielfach nicht nur einer, sondern zugleich mehreren Linienverbindungen zugute kommen, bedeutet dies einige Umstellung. Diese Schwierigkeiten dürfen jedoch nicht überschätzt werden. Zumindest jene Luftfahrtunternehmen, die bei stärkerer Liberalisierung der Zulassungspolitik am Markt neu auftreten, haben nicht mit größeren Umstellungsschwierigkeiten zu rechnen. Für inländische Unternehmen, die bisher im gewerblichen Gelegenheitsverkehr - besonders im sogenannten Anforde-

1) Vergleiche ADV-Informationsdienst, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V., Stuttgart, 15. Jahrgang, Nr. 7, Juli 1963, S. 11 und 12, sowie 17. Jahrgang, Nr. 1, Januar 1965, S. 11 und 12.

rungsverkehr mit festen Flugzeiten - anbieten und sodann in den Fluglinienverkehr überwechseln, bringt das zukünftige Subventionierungsverfahren nichts wesentlich Neues. Diesen Anbietern ist die Subventionierung nach einzelnen Strecken aus ihren bisherigen Erfahrungen bereits weitgehend bekannt. Auch dürfte es ausländischen Fluggesellschaften, die durch staatliche Zulassungsbeschränkungen bislang größtenteils von innerdeutschen Luftverkehrsmärkten ferngehalten werden, nicht allzu schwer fallen, sich auf das neue Subventionierungsverfahren im Bundesgebiet einzustellen.

Demgegenüber wird die Deutsche Lufthansa den Übergang zu neuen Subventionierungsverfahren stärker zu spüren bekommen. Soweit die nationale Luftverkehrsgesellschaft als günstigster Anbieter aus der Ausschreibung von Fluglinien hervorgeht, hat das Unternehmen nicht nur mit stufenweise herabgesetzten Subventionen zu rechnen. Für die Deutsche Lufthansa, die unter den wenigen bisher am Markt konzessionierten Unternehmen vermutlich am meisten subventioniert wird, bedeutet die Verwirklichung des neuen Subventionierungsverfahrens außerdem, daß finanzielle Begünstigungen, die die öffentliche Hand bislang gewährte, zukünftig gestrichen und entsprechend den einzelnen Abbaustufen durch unabhängig voneinander gezahlte Subventionen auf jeder Konkurrenzstrecke ersetzt werden. Insgesamt bedeutet der Übergang zu Subventionen, die nach einzelnen Strecken differenziert werden, einen Vorteil gegenüber der Subventionierung ganzer Unternehmensbereiche. "Spezielle Subventionen beeinträchtigen eine rationelle Lenkung weit weniger als generelle".¹⁾

Da sich die Geschäftslage der Deutschen Lufthansa von 1963 an erheblich verbessert und die öffentliche Hand

1) Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 159.

seitdem keine Betriebszuschüsse mehr an das Unternehmen gezahlt hat, ist der Zeitpunkt für die Umstellung auf das neue Subventionierungsverfahren besonders günstig. Was die Zinssubventionen betrifft, die die Deutsche Lufthansa bislang erhält, sollte zukünftig darauf gedrungen werden, daß öffentliche Darlehen nur noch gegen marktgerechte Verzinsung zur Verfügung gestellt werden. Dadurch kann die öffentliche Hand entscheidend dazu beitragen, daß dem Zins wieder seine Lenkungenfunktionen übertragen werden und Fehlinvestitionen vorgebeugt wird. Auch erscheint es ratsam, die Deutsche Lufthansa bei ihren Investitionen mehr und mehr zu veranlassen, auf Mittel des privaten Kapitalmarktes zurückzugreifen. Wie der große Zeichnungserfolg bei den jungen Lufthansa-Aktien - trotz ungünstiger Lage am Kapitalmarkt - gezeigt hat, sind die Aussichten für die Beschaffung privater Investitionsmittel um so günstiger, je mehr es dem Unternehmen auch weiterhin gelingt, aus eigener Kraft zu verbesserten Ertragsverhältnissen zu gelangen.

Bei Umstellung auf das neue Subventionierungsverfahren ist zukünftig für den Abbau finanzieller Begünstigungen zu sorgen, die der Deutschen Lufthansa durch Abgeltung von Eingangsabgaben beim Import von Flugzeugen und Flugzeugzubehörteilen gewährt werden. Gegenüber inländischen Mitbewerbern, die ausländisches Fluggerät verwenden, müssen sich derartige Subventionen als einseitige Begünstigung der nationalen Luftverkehrsgesellschaft auswirken und daher zukünftig beseitigt werden. Was die Beförderungsteuer anlangt, von der sämtliche Anbieter im innerdeutschen Flugreiseverkehr befreit sind, ist zukünftig daran zu denken, im Schienenverkehr - entsprechend den Verhältnissen bei den Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet - nur noch die normale Umsatzsteuer zu erheben. Zu Mineralölabgaben sollten die Deutsche Bundesbahn und die Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet nur bis zu einer Höhe

herangezogen werden, bei der Wettbewerbsverfälschungen vermieden werden. Bei den Luftfahrtunternehmen, die im Bundesgebiet bislang von Mineralölabgaben weitgehend befreit sind, erscheint es ratsam, den Verbrauch von Flugbetriebsstoffen zukünftig zu besteuern, dabei aber so vorzugehen, daß diese Unternehmen - ähnlich den Verhältnissen bei der Eisenbahn - nicht zu Finanzierungsbeiträgen für den Straßenbau herangezogen werden. Im übrigen dürfte es wenig zweckmäßig sein, die Wegekosten des Luftverkehrs, die bisher ja überwiegend aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden, den einzelnen Benutzern über die Mineralölabgaben anzulasten. Im allgemeinen ist es nämlich so, daß zwischen dem Verbrauch von Treibstoffen und den im einzelnen verursachten Wegekosten kein eindeutiger Zusammenhang besteht. Die Wegekosten sollten möglichst dort erfaßt werden, wo sie entstehen. Im Luftverkehr ist daher nach Lösungen zu suchen, wie die Wegekosten auf den Flugplätzen, bei der Flugsicherung und dem Flugwetterdienst ermittelt und den Luftfahrtunternehmen je nach Inanspruchnahme dieser Einrichtungen durch besondere Entgelte angelastet werden können.

Kommt es im innerdeutschen Flugreiseverkehr zu einer Entwicklung, bei der in- und ausländische Mitanbieter entsprechend den Vorschriften für die nationale Luftverkehrsgesellschaft besteuert und zu öffentlichen Abgaben herangezogen werden, sind Wettbewerbsverfälschungen insoweit nicht zu befürchten. Für eine rationelle Arbeitsteilung ist es darüber hinaus erforderlich, daß in- und ausländische Mitanbieter während der einzelnen Abbaustufen von unmittelbar gewährten Subventionen nach den gleichen Grundsätzen begünstigt werden wie die Deutsche Lufthansa. Ebenso bedeutsam ist es, die nationale Luftverkehrsgesellschaft vor Wettbewerbsverfälschungen ihrer Mitanbieter zu schützen.

Speziell bei ausländischen Luftfahrtunternehmen, die aus öffentlichen Mitteln ihres Heimatlandes unterstützt werden, ist zu verhindern, daß diese Subventionen auf Konkurrenzmärkten im Bundesgebiet verwendet und die Wettbewerbsverhältnisse im Kurzstreckenverkehr dadurch verfälscht werden. Wenngleich es für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs wichtig ist, solchen Gefahren vorzubeugen, dürfen diese jedoch nicht überschätzt werden. Im allgemeinen darf man nämlich davon ausgehen, daß ausländische Fluggesellschaften Subventionen ihres Heimatlandes nur dann erhalten und im Bundesgebiet verwenden, wenn Fluggäste für den Mittel- und Langstreckenverkehr gesammelt oder verteilt werden sollen. Im Zusammenhang mit der Verwendung von Überschüssen aus dem Mittel- und Langstreckenverkehr auf innerdeutschen Verbindungen wurde darauf hingewiesen, daß Luftfahrtunternehmen, die auf mittleren und langen Strecken anbieten, vielfach versuchen, durch besonders niedrig festgesetzte Inlandstarife im Bundesgebiet einen Anreiz zur Benutzung ihrer gewinnbringenden Fernverbindungen zu schaffen. Sofern ausländische Luftfahrtunternehmen Subventionen ihres Heimatlandes für ähnliche Zwecke im Bundesgebiet verwenden, ist im Kurzstreckenverkehr so lange nichts dagegen einzuwenden, als solche Subventionstarife nicht gegenüber Inlandsreisenden, sondern nur gegenüber Passagieren im Mittel- und Langstreckenverkehr angewendet werden.

Bei der Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien, zu der nur Anbieter von Flugdiensten im Kurzstreckenverkehr zugelassen werden sollten, ist kaum zu befürchten, daß ausländische Luftfahrtunternehmen von ihren Regierungen Subventionen zur Unterbietung von Mitbewerbern im Bundesgebiet bekommen. Denn solche Subventionstarife würden den ausländischen Staaten nur Kosten verursachen, ihren Fluggesellschaften im

allgemeinen aber nicht viel nützen. Da im Luftverkehr das Prestigedenken weit verbreitet ist, sollte im Bundesgebiet für jene Fälle Vorsorge getroffen werden, in denen ausländische Staaten bereit sind, unter Inkaufnahme von Subventionen in fremde Luftverkehrsmärkte einzudringen. Sofern begründeter Verdacht besteht, daß ausländische Luftfahrtunternehmen bei Ausschreibung von innerdeutschen Fluglinien versuchen, andere Mitbewerber unter Rückgriff auf Subventionen ihres Herkunftslandes zu unterbieten, sollte der Staat von sich aus eingreifen und die betreffenden Fluggesellschaften dazu auffordern, ihre Bücher vor den Zulassungsbehörden im Bundesgebiet offenzulegen. Sofern ausländische Luftfahrtunternehmen dieser Aufforderung nicht nachkommen oder Subventionstarife entsprechend allgemein anerkannten Wettbewerbsgrundsätzen nicht abändern, sollten diese Bewerber von der Ausschreibung im Bundesgebiet ausgeschlossen werden.

Die Bundesregierung sollte versuchen, sich mit anderen Staaten über den gemeinsamen Abbau von Luftfahrtsubventionen zu verständigen. Zumindest zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sollten solche Vereinbarungen angestrebt werden. Dabei könnte so vorgegangen werden, daß Subventionen in sämtlichen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nach einheitlichen Regelungen degressiv gestaffelt und schließlich vollkommen beseitigt werden. Für das Zustandekommen solcher Vereinbarungen bietet der geplante Zusammenschluß der nationalen Luftverkehrsgesellschaften zu einer Air-Union gute Voraussetzungen.

b) Anlastung von externen Kosten im Luftverkehr

Bei Neuordnung der Wettbewerbsverhältnisse im Bundesgebiet müssen sich die Luftfahrtunternehmen nicht nur auf den Abbau von unmittelbar gewährten Subventionen -

zum Beispiel Betriebszuschüssen - gefaßt machen. Zur Beseitigung von Konkurrenzverzerrungen gegenüber der Eisenbahn gehört es auch, daß externe Kosten den Anbietern im Fluglinienverkehr und im gewerblichen Gelegenheitsverkehr mehr und mehr angelastet werden. Im wesentlichen geht es dabei um die Wegekosten, die vom Luftverkehr bisher nur zu einem geringen Teil getragen und auf den Flugplätzen, bei der Flugsicherung und dem Flugwetterdienst verursacht werden. Darüber hinaus werden Luftfahrtunternehmen durch Zuschüsse an die Luftfahrtforschung und Luftfahrtindustrie mittelbar begünstigt.

Insgesamt gesehen lassen sich mittelbar gewährte Subventionen im Bundesgebiet deshalb nicht ohne weiteres abbauen, weil außer den Luftfahrtunternehmen zumeist auch andere Benutzergruppen von diesen Begünstigungen profitieren. Die Flughäfen und Landeplätze, die für den zivilen Luftverkehr im Bundesgebiet zur Verfügung stehen, dienen nicht nur den Luftfahrtunternehmen, sondern werden auch für nichtgewerbliche und zum Teil militärische Zwecke genutzt. Diese Inanspruchnahme ist jedoch im allgemeinen nicht sehr bedeutungsvoll. Bei der Flugsicherung liegen die Verhältnisse etwas anders. Hier dürfte der Kostenanteil des Militärverkehrs wesentlich höher liegen. Ähnlich wird es bei dem Flugwetterdienst sein, wobei die im einzelnen gegebenen Informationen vielfach auf Meldungen beruhen, die nicht nur im Luftverkehr, sondern auch für andere Zwecke verwertet werden. Schließlich hat es sich in der Luftfahrtforschung und -industrie bisher immer wieder gezeigt, daß die auf militärischem Gebiet gewonnenen Erkenntnisse auch beim Bau von Passagierflugzeugen und bei Verwirklichung von sonstigen zivilen Vorhaben genutzt werden.

An diesen Beispielen wird deutlich, daß der Abbau von mittelbar gewährten Subventionen zukünftig nicht ganz

einfach ist. In der Mehrzahl der Fälle ist davon auszugehen, daß die Kostenanteile, die auf den gewerblich betriebenen Luftverkehr im Bundesgebiet entfallen, nicht eindeutig festgestellt werden können. "Soweit eine unbezweifelbare Zuordnung bestimmter Wegekosten auf einen bestimmten abgabepflichtigen Nutzerkreis nicht möglich ist, liegt verbundene Produktion vor, und es gibt in diesem Fall keinen logisch zwingenden Aufteilungsschlüssel."¹⁾ Bei den Forschungsstellen und in der Luftfahrtindustrie ist die verbundene Produktion besonders stark ausgeprägt.

Bei Lösung dieser Frage wird wohl oder übel auf Verteilungsschlüssel zurückgegriffen werden müssen, bei denen eine gewisse Willkür nicht auszuschließen ist. Die damit verbundenen Risiken lassen sich in Grenzen halten, wenn die Vor- und Nachteile der zur Wahl stehenden Verteilungsschlüssel gegeneinander abgewogen und von sämtlichen Beteiligten Kompromißlösungen gesucht werden. Sofern dies geschieht, braucht es nicht zu größeren Benachteiligungen einzelner Gruppen zu kommen.

Steht die Höhe der gesamten Kosten in den einzelnen Nutzungsbereichen fest und ist entschieden, mit welchen Anteilen die verschiedenen Nutzergruppen belastet werden, ist weiterhin zu klären, in welchem Maße jedes Mitglied zur Deckung von Kosten seiner Gruppe herangezogen werden soll. Für den gewerblich betriebenen Luftverkehr bedeutet dies, der Frage nachzugehen, wie die Kosten, die von Luftfahrtunternehmen auf den Flugplätzen, bei der Flugsicherung und dem Flugwetterdienst verursacht werden, auf einzelne Flugbewegungen umgelegt werden können. Bei den Kosten, die von Fluggesell-

1) Walter Hamm, Die Wegekosten als verkehrspolitisches Koordinierungsproblem, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32. Jahrgang, 1961, S. 219.

schaften in der Luftfahrtforschung und -industrie hervorgerufen werden, erscheint es äußerst fraglich, ob die Kosten für zivile Vorhaben überhaupt auf einzelne Projekte verteilt werden können.

Da nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der verschiedenen Nutzungsbereiche die verbundene Produktion überwiegt, wird die Anlastung von Gemeinkosten bei den einzelnen Luftfahrtunternehmen erst dann möglich sein, wenn geeignete Verteilungsschlüssel zur Verfügung stehen. Eindeutige Ergebnisse sind bei der Kostenzurechnung demnach auch hier nicht zu erzielen. Um Willkürmaßnahmen gegenüber einzelnen Luftfahrtunternehmen vorzubeugen, ist auch in diesem Fall daran zu denken, die Frage der anzuwendenden Verteilungsschlüssel im Zusammenwirken sämtlicher Beteiligten zu lösen. Zuvor ist es erforderlich, auf technischem und ökonomischem Gebiet eine Reihe von Einzelfragen zu klären und dabei festzustellen, welche Kostenmaßstäbe den tatsächlichen Nutzungsverhältnissen am ehesten entsprechen.

Da die Ermittlung und Zurechnung von Kosten, die von den Luftfahrtunternehmen auf den Flugplätzen, bei der Flugsicherung und dem Flugwetterdienst verursacht werden, in erster Linie Sache der hierfür zuständigen Stellen ist, bedeutet die Anlastung von externen Kosten nicht nur für die Fluggesellschaften im Bundesgebiet einige Umstellung. Was die Verkehrsflughäfen betrifft, ist zukünftig daran zu denken, die einheitliche Gebührenordnung aufzugeben und statt dessen zu einer stärker kostenorientierten und an der jeweiligen Verkehrslage ausgerichteten Preispolitik überzugehen. Da in anderen Verkehrszweigen Bestrebungen im Gange sind, dem Wettbewerb mehr Ordnungsfunktionen zu übertragen, ist nicht einzusehen, warum die Verkehrsflughäfen von dieser Entwicklung ausgenommen werden sollen.

Sofern die Lage auf den Verkehrsflughäfen zukünftig normalisiert und eine rationelle Arbeitsteilung zwischen ihnen erreicht werden soll, ist es mit dem Abbau von Subventionen allein nicht getan. Solange auf das Regulativ beweglicher Preise verzichtet und an einheitlichen Gebührenordnungen für sämtliche Flughäfen festgehalten wird, sind Fehlinvestitionen keineswegs ausgeschlossen. Deshalb sollte zukünftig nicht nur bei den Verkehrsflughäfen, sondern auch bei den gewerblichen Zwecken dienenden Landeplätzen darauf gesehen werden, daß Subventionen möglichst vermieden und bei Festsetzung der Benutzungsgebühren die Kräfte der Preiskonkurrenz stärker eingeschaltet werden.

Im Zusammenhang mit den Ausbauplänen für die Verkehrsflughäfen im Bundesgebiet sind in jüngerer Zeit wiederholt Diskussionen darüber entstanden, ob es zweckmäßig ist, einen Teil der veranschlagten Investitionsmittel durch Erhebung von Fluggastgebühren zu beschaffen. Die Verwirklichung solcher Pläne bedeutet, daß neben den Luftfahrtunternehmen auch Passagiere Benutzungsgebühren auf den Flughäfen zu entrichten haben. Von den Befürwortern einer Fluggastgebühr wird auf Beispiele in Schweden, Frankreich und Spanien verwiesen, wo solche Abgaben schon seit längerer Zeit erhoben werden. Dabei wird vielfach übersehen, daß die Berechnung dieser Gebühren in diesen und in anderen Ländern mehr und mehr den Unwillen der Passagiere erregt und deshalb Bestrebungen im Gange sind, auf diese Abgaben zukünftig ganz oder teilweise zu verzichten. In England ist diese Gebühr bereits in der Vergangenheit zum Teil wieder abgeschafft worden. Darüber hinaus hat sich die Internationale Zivilluftfahrtbehörde in letzter Zeit mit Nachdruck dafür ausgesprochen, Fluggastgebühren möglichst zu beseitigen.¹⁾

1) Zu den Angaben dieses Absatzes vergleiche Peter Od-
rich, Abfluggebühr auf deutschen Flughäfen? in: Frank-
furter Allgemeine Zeitung, Nr. 177, vom 3. August 1965.

Trotz der vorgebrachten Bedenken sind Fluggastgebühren auf Drängen einiger Verkehrsflughäfen im Bundesgebiet inzwischen für bestimmte Gruppen von Passagieren eingeführt worden. Passagiere, die von einem der neun Verkehrsflughäfen im Bundesgebiet zu Auslandsreisen starten, müssen vom 1. Mai 1966 an eine Gebühr in Höhe von fünf DM entrichten. Kinder bis zum zwölften Lebensjahr sind von dieser Regelung ausgenommen. Das gleiche gilt für Flugreisende, die aus dem Ausland kommen und deutsche Flughäfen nur im Durchgangsverkehr benutzen, ohne diese zu verlassen.¹⁾

Wenngleich im innerdeutschen Flugreiseverkehr vorerst keine Fluggastgebühren erhoben werden, scheint es im folgenden dennoch zweckmäßig zu sein, darauf einzugehen, weil diese Frage für den Luftverkehr von grundsätzlicher Bedeutung ist. Mit Recht weist der Deutsche Industrie- und Handelstag darauf hin, daß Fluggastgebühren den Forderungen widersprechen, den internationalen Reiseverkehr möglichst zu vereinfachen und zu erleichtern.²⁾ Bei Verwirklichung dieser Gebühren müsse der Fluggast den Eindruck gewinnen, daß sich Flughäfen und Luftfahrtunternehmen über Gebühren verständigen, die er zwar tragen, zu denen er aber nicht gehört werden soll. Im übrigen sei damit zu rechnen, daß die aus solchen Abgaben gewonnenen Mittel größtenteils dazu dienten, den Flughafengesellschaften die Selbstfinanzierung ihrer umfangreichen Investitionsvorhaben zu erleichtern. In seiner ablehnenden Haltung gegenüber der Einführung von Fluggastgebühren argumentiert der Industrie- und Handelstag weiter, daß den Flughafengesellschaften bei Erhebung dieser Abga-

1) Zu den Angaben dieses Absatzes vergleiche "Fluggastgebühr eingeführt", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 100, vom 30. April 1966.

2) Vergleiche Fritz-Ullrich Fack, DIHT lehnt Fluggastgebühr ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 180, vom 6. August 1965.

ben umfangreiche Mittel zinslos zufließen und dadurch gefährliche Anreize für Fehlinvestitionen entstehen. Auch deshalb sei es ratsam, von Fluggastgebühren im Bundesgebiet abzusehen und die Flughafengesellschaften dazu aufzufordern, in stärkerem Maße Mittel des Kapitalmarktes in Anspruch zu nehmen.¹⁾

Da die Flughafenverwaltungen im Bundesgebiet außerdem beabsichtigen, zur Deckung ihrer laufenden Kosten die Benutzungsgebühren für Luftfahrtunternehmen heraufzusetzen - was durch Erhöhung der Landegebühren im Mai 1966 bereits zum Teil geschehen ist -, erscheint die Ansicht des Industrie- und Handelstages voll berechtigt.²⁾ Bei den laufenden Kosten, die die Beträge für Verzinsung und Abschreibung des investierten Kapitals in sich einschließen, sollte es den Flughafengesellschaften zukünftig überlassen bleiben, durch eine bewegliche Gebührenpolitik gegenüber den Luftfahrtunternehmen und anderen Nutzergruppen entsprechende Deckungsmittel zu erwirtschaften. Da die einzelnen Flughäfen im Bundesgebiet über zum Teil recht unterschiedliche Marktmachtstellungen verfügen, erscheint es ratsam, in diesem Verkehrsbereich die Preise zukünftig nicht vollkommen freizugeben, sondern weiterhin zu überwachen.

Demgegenüber liegen die Verhältnisse bei der Flugsicherung und beim Flugwetterdienst wesentlich anders. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich im Unterschied zu den Verkehrsflughäfen nicht um private Unternehmen mit öffentlichen Anteilseignern, sondern um Anstalten des öffentlichen Rechts. Ein Wettbewerb zwischen ver-

1) Vergleiche Dieter Vogel, Flughäfen an den Kapitalmarkt? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 198, vom 27. August 1965.

2) Vergleiche "Fluggastgebühr eingeführt", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 100, vom 30. April 1966.

schiedenen Anbietern besteht in beiden Bereichen insoweit nicht. Auch dürfte es zukünftig wenig zweckmäßig sein, die Aufgaben der Flugsicherung und des Flugwetterdienstes privaten Unternehmen zu übertragen und Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern herzustellen. Damit bei den umfangreichen Erweiterungsvorhaben zukünftig keine Anreize für Fehlinvestitionen gegeben werden, ist es besonders wichtig, anstelle von zinslos gewährten Geldern der öffentlichen Hand den Kapitalmarkt stärker in Anspruch zu nehmen. Was die Deckung der laufenden Kosten anlangt, sollten Gebühren erhoben und Luftfahrtunternehmen je nach Inanspruchnahme dieser Einrichtungen mit den vollen Kosten belastet werden. Bei der Zurechnung von Gemeinkosten sind Verteilungsschlüssel zu wählen, die den tatsächlichen Nutzungsverhältnissen am ehesten entsprechen. Kostenuntersuchungen auf diesem Gebiet haben zum Teil schon zu konkreten Ergebnissen geführt. Speziell für die Flugsicherung haben zum Beispiel amerikanische Stellen bereits vor einigen Jahren ein Gebührenprogramm entwickelt.¹⁾

Insgesamt gesehen wirkt der Abbau von Wegesubventionen im internationalen Flugverkehr des Bundesgebietes schwierigere Fragen auf als im rein binnenländischen Luftverkehr. Je stärker die Fluggesellschaften zur Deckung ihrer vollen Wegekosten herangezogen werden, desto mehr kann es bei einseitigem Vorgehen im Bundesgebiet zu einer Entwicklung kommen, bei der die deutschen Verkehrsflughäfen und die von der Flugsicherung überwachten Inlandsstrecken gemieden und internatio-

1) Dieses Gebührenprogramm wurde von dem US-Department of Commerce, Civil Aeronautics Administration (CAA) aufgestellt und von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen ins Deutsche übersetzt und veröffentlicht.- Siehe "Ein Gebührenprogramm für die Benutzung der Flugsicherungseinrichtungen", erschienen in der Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV), Stuttgart 1955.

nale Routen möglichst auf günstig gelegene Plätze am Rande westlicher Nachbarstaaten umgeleitet werden.

Für die Verkehrsflughäfen im Bundesgebiet dürfen diese Risiken jedoch vorerst nicht überschätzt werden. Denn in einer Reihe von westlichen Nachbarstaaten ist es bislang so, daß der internationale Luftverkehr insgesamt mit höheren Flughafengebühren belastet wird als im Bundesgebiet. Dies ist häufig in jenen Ländern der Fall, in denen neben den Landegebüren für Luftfahrtunternehmen auch Fluggastgebühren erhoben werden. Anders liegen die Verhältnisse bei der Flugsicherung und dem Flugwetterdienst. Da die Kosten dieser Einrichtungen in den westlichen Nachbarstaaten bislang überwiegend aus öffentlichen Mitteln aufgebracht und die Luftfahrtunternehmen nicht weiter damit belastet werden, könnte ein einseitiger Abbau dieser Subventionen im Bundesgebiet die Fluggesellschaften alsbald dazu veranlassen, ihre internationalen Routen möglichst in angrenzende Länder zu verlegen. Deshalb ist es wichtig, zumindest mit diesen Ländern schon in absehbarer Zeit zu entsprechenden Vereinbarungen über den allgemeinen Abbau von Wegesubventionen zu gelangen. Die Voraussetzungen für solche Übereinkünfte erscheinen bei den einzelnen Regierungen besonders günstig, weil die flugsicherungstechnischen Einrichtungen und die Anlagen des Flugwetterdienstes nicht nur im Bundesgebiet, sondern darüber hinaus auch in den meisten westlichen Nachbarstaaten erheblich erweitert und die erforderlichen Mittel größtenteils aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt werden sollen.

Auf dem Gebiete der Luftfahrtforschung und Luftfahrtindustrie erscheint es im In- und Ausland wenig aussichtsreich, Subventionen zukünftig radikal zu beseitigen. Forschungsergebnisse, die im zivilen und militärischen Bereich gewonnen werden, lassen sich zumeist

nicht genau einem Flugzeugtyp zurechnen. Da ein Abbau von Subventionen auf militärischem Gebiet nicht in Frage kommt, ist die Beseitigung von öffentlichen Zuschüssen im zivilen Bereich kaum zu verwirklichen. Wenngleich genaue Angaben über die Subventionierung auf zivilem Gebiet nicht möglich sind, spricht jedoch manches dafür, daß die Wettbewerbsbenachteiligungen für die Eisenbahn nicht allzu gravierend sind. Wie die bisherigen Erfahrungen in der Luftfahrtforschung und -industrie zeigen, liegt der Schwerpunkt der Entwicklungsarbeiten im allgemeinen auf militärischem Gebiet. In der Regel ist es so, daß grundlegende Erkenntnisse auf militärischem Gebiet gewonnen und später auch für zivile Zwecke genutzt werden. Von einer nennenswerten Subventionierung der Luftfahrtunternehmen zu sprechen, erscheint in diesem Falle ebenso abwegig, wie bei der Verwertung von Forschungsergebnissen - etwa auf dem Gebiet der Elektronik - im Eisenbahnverkehr.¹⁾ Öffentliche Mittel, die für Zwecke der Grundlagenforschung gewährt werden, lassen sich bei Auswertung in einzelnen Wirtschaftszweigen nicht bestimmten Produkten zurechnen. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Erkenntnisse das Ergebnis von zivilen oder militärischen Entwicklungsarbeiten sind.

1) Außerdem ist zu berücksichtigen, daß von externen Kosten des zivilen Luftverkehrs nur dann gesprochen werden kann, wenn neue Erkenntnisse auf dem Gebiete der Luftfahrtforschung den Nachfragern nach diesen Leistungen zu Preisen angeboten werden, die um den Betrag der Subvention vermindert sind. In vielen Fällen werden Anbieter - zum Beispiel von neuen Flugzeugtypen - jedoch unabhängig von ihnen gewährten Subventionen günstige Marktkonstellationen durch entsprechend hohe Preise auszunutzen suchen. Es ist also keineswegs gesagt, daß Subventionen an die Luftfahrtforschung und -industrie im Preis von Flugzeugen an die Luftfahrtunternehmen weitergegeben werden.

c) Gewährung von öffentlichen Ausgleichszahlungen für Fehlbeträge aus staatlich auferlegten Sonderlasten im Eisenbahn- und Luftverkehr

Damit die Konkurrenzbedingungen im innerdeutschen Eisenbahn- und Flugreiseverkehr einander angeglichen werden, ist es neben dem Abbau von Subventionen zukünftig erforderlich, für Fehlbeträge aus staatlich auferlegten Sonderlasten öffentliche Ausgleichszahlungen zu gewähren. Dies gilt besonders für den Eisenbahnverkehr, wo solche Lasten nach wie vor bestehen. Im Luftverkehr ist zunächst daran zu denken, die geltenden Bestimmungen über staatlich auferlegte Sonderlasten zu revidieren und die gesetzlichen Voraussetzungen für öffentliche Ausgleichszahlungen zu klären. Dabei kann der in den Verkehrsänderungsgesetzen von 1961 beschrittene Weg richtungweisend sein. Im wesentlichen geht es darum, öffentliche Ausgleichszahlungen nur für jene Fälle vorzusehen, in denen staatliche Tarifaufgaben erteilt oder Luftfahrtunternehmen gegen ihren Willen von Behörden dazu veranlaßt werden, bestimmte Strecken zu befiegen.

Entsprechend den gesetzlichen Regelungen bei der Eisenbahn sollten Luftfahrtunternehmen im Bundesgebiet zu solchen Aufgaben nur dann herangezogen werden, wenn es das "allgemeine Wohl" erfordert und die dabei angestrebten Ziele nicht auf andere Weise mit geringerem volkswirtschaftlichem Aufwand zu erreichen sind. Sofern es sich unter diesen Voraussetzungen als zweckmäßig erweist, einzelnen Luftfahrtunternehmen solche Aufgaben zu übertragen, sollten entsprechende Ausgleichsregelungen nicht nur für den Fluglinienverkehr, sondern darüber hinaus auch für den gewerblichen Gelegenheitsverkehr gesetzlich verankert werden.

Sofern staatliche Tarifaufgaben unvermeidlich erscheinen und den betroffenen Luftfahrtunternehmen dadurch

Fehlbeträge entstehen, ist es erforderlich, bei Gewährung öffentlicher Ausgleichszahlungen gewisse Richtlinien zu befolgen. Oberster Grundsatz sollte es dabei sein, daß öffentliche Haushalte durch solche Zahlungen möglichst wenig belastet werden. Das kann durch Regelungen geschehen, bei denen Tarifauflagen jeweils nur solchen Luftfahrtunternehmen erteilt werden, die im Vergleich zu ihren Mitbewerbern die niedrigsten Ausgleichszahlungen fordern.

In jenen Fällen, in denen sich zwar staatliche Tarifaufgaben erübrigen, in denen aber aus übergeordneten Gründen nicht darauf verzichtet werden kann, bestimmte Verbindungen, die von Luftfahrtunternehmen wegen ungünstiger Ertragsaussichten normalerweise nicht beflogen werden, in das Streckennetz einzubeziehen, erscheint es bei Gewährung öffentlicher Ausgleichszahlungen wenig zweckmäßig, diese Beförderungsaufgaben jeweils solchen Fluggesellschaften zu übertragen, die im Vergleich zu ihren Mitbewerbern die niedrigsten Flugpreise fordern. Bei Anwendung dieses Verfahrens würde es den Luftfahrtunternehmen insoweit leicht gemacht, stets nur solche Tarife ins Auge zu fassen, die weit unter den gesamten Durchschnittskosten liegen, und dementsprechend hohe Fehlbeträge auf öffentliche Haushalte zu übertragen.¹⁾

Selbst wenn es den Luftfahrtunternehmen durch solche Tarifierabsetzungen gelänge, die Nachfrage nach Flugreisen erheblich zu steigern und beträchtliche Mehrein-

1) Da die konkurrenzwirtschaftlich wichtigen Bestimmungen, die in den Verkehrsänderungsgesetzen von 1961 enthalten sind, zukünftig auch zwischen den Fluggesellschaften und der Eisenbahn angewendet werden sollten, ließe sich eine solche Preispolitik im Luftverkehr auf die Dauer schon deswegen nicht verwirklichen, weil der Bundesminister für Verkehr einen "unbilligen Wettbewerb" gegenüber dem Schienenunternehmen zu verhindern hat.

nahmen auf diesen Verbindungen zu erwirtschaften, dürfte es den verantwortlichen Behörden schwer fallen, diese Entwicklung vorauszuschätzen und die vorgesehenen Ausgleichszahlungen dementsprechend zu kürzen. Auch dürfte es bei den Luftfahrtunternehmen nicht ohne weiteres möglich sein, nachträglich entsprechende Rückzahlungen an die Staatskasse zu verlangen und diese Beträge der Höhe nach festzusetzen. Um einer Vergeudung öffentlicher Mittel vorzubeugen, erscheint es wie im Falle staatlicher Tarifauflagen ratsam, innerdeutsche Strecken, die von Luftfahrtunternehmen nur auf staatliche Veranlassung hin befliegen werden, jeweils von solchen Unternehmen bedienen zu lassen, die gegenüber ihren Mitbewerbern die niedrigsten Ausgleichszahlungen verlangen.

Was die Verhältnisse bei der Deutschen Bundesbahn betrifft, die für staatlich auferlegte Sonderlasten bislang nur teilweise Ausgleichszahlungen vom Bund erhalten hat, ist es im Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen zukünftig dringend erforderlich, daß die noch verbliebenen Konkurrenzverzerrungen auf diesem Gebiet alsbald beseitigt werden. Es erscheint nicht weiter tragbar, daß der Bund seine gesetzlich vorgeschriebene Ausgleichspflicht vernachlässigt. Im wesentlichen geht es darum, der Deutschen Bundesbahn öffentliche Ausgleichszahlungen für jene Fehlbeträge zu gewähren, die dem Unternehmen durch Einhaltung behördlich vorgeschriebener Sozialtarife und bei staatlicher Verweigerung von Streckenstillegungen entstehen. Nach den Verkehrsänderungsgesetzen von 1961 ist der Bund zu staatlichen Tarifauflagen bei der Eisenbahn nur insoweit berechtigt, als es das "allgemeine Wohl" erfordert. Streckenstillegungen ist nur dann zu widersprechen, wenn aus übergeordneten Gründen nicht darauf verzichtet werden kann. In beiden Fällen bestimmt der Gesetzgeber für Fehlbeträge eine staatliche Ausgleichspflicht.

Wie an anderer Stelle bereits betont wurde, ist es herrschende Auffassung, daß das "allgemeine Wohl" nicht mit den Interessen einzelner Gruppen identisch ist.¹⁾ Für die Sozialtarife im Personenverkehr der Eisenbahn bedeutet dies, daß der Staat nicht allein den Forderungen nach niedrig gehaltenen Preisen im Berufs- und Schülerverkehr, sondern darüber hinaus auch den Interessen der gesamten Steuerzahler Rechnung zu tragen hat. Mit dem Begriff des "allgemeinen Wohls" erscheint es nicht vereinbar, wenn Fehlbeträge bei Anwendung von Sozialtarifen in nahezu unbegrenzter Höhe auf öffentliche Haushalte übertragen werden. Solche Tendenzen sind in den vergangenen Jahren mehr und mehr erkennbar geworden. Deshalb ist es zukünftig erforderlich, bei der Festsetzung von Sozialtarifen den Wünschen der Steuerzahler stärkeres Gewicht zu geben.

Im Hinblick darauf sollten Entwicklungen angestrebt werden, bei denen die Nutzer von Sozialtarifen mehr als bisher zur Kostendeckung herangezogen werden. Die Tarifierhöhungen vom März 1966 erscheinen auf die Dauer als unzulänglich. Die dadurch gewonnenen Mehreinnahmen werden voraussichtlich nur dazu ausreichen, die in jüngerer Zeit eingetretenen Kostensteigerungen abzufangen. Diesen Standpunkt vertritt die Deutsche Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft in ihrem bereits zitierten Kostengutachten über die Deutsche Bundesbahn und empfiehlt in diesem Zusammenhang, die Tarifiermäßigungen im Berufs- und Schülerverkehr weiterhin herabzusetzen.²⁾

Sofern dies geschieht und ein Teil der Nachfrager zu-

1) Näheres siehe S. 100 dieser Arbeit.

2) Vergleiche Deutsche Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft - Treuarbeit -, Kostengutachten über die Deutsche Bundesbahn, "Schlußbetrachtung" des Gutachtens zitiert nach der wörtlichen Wiedergabe im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 56, vom 29. April 1966, S. 441.

künftig nicht dazu bereit ist, dementsprechend höhere Preise zu zahlen und der Verkehrsbedarf nach diesen Leistungen daraufhin zurückgeht, ist im Interesse der Steuerzahler dafür zu sorgen, daß Kapazitätsanpassungen bei der Eisenbahn ermöglicht und öffentliche Haushalte mit Kosten des Sozialverkehrs insoweit nicht belastet werden. Preiserhöhungen, die lediglich dazu dienen, die Fehlbeträge im Sozialverkehr auf ein für sämtliche Beteiligten vertretbares Maß zurückzuführen, erscheinen mit Rücksicht auf die Steuerzahler als berechtigt und können nicht als eine wesentliche Beeinträchtigung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung gelten. "Grundsätzlich läßt sich sagen, daß die Gemeinwirtschaftlichkeit als Leitlinie für den Verkehr sich auf dem Rückzug befindet."¹⁾

Was die Ausgleichszahlungen für staatliche Tarifauflagen angeht, ist zu klären, nach welchen Grundsätzen die aus öffentlichen Mitteln der Deutschen Bundesbahn zu erstattenden Fehlbeträge ermittelt werden sollen. Die Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost hat sich in ihrem Gutachten vom November 1965 unter anderem mit dieser Frage beschäftigt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse können auch bei dem öffentlichen Schienenunternehmen als Richtlinie dienen. "Abzulehnen ist nach Ansicht der Kommission die Ermittlung von Ausgleichsansprüchen allein auf der Basis des Ersatzes nicht gedeckter Kosten, weil auf diese Weise unternehmerische Impulse und der Leistungsanreiz entscheidend geschwächt würden." Eine methodisch und sachlich einwandfreie Lösung sei vielmehr darin zu sehen, das unter Wettbewerbsbedingungen erzielbare finanzielle Ergebnis dem bei staatlichen Tarifauflagen erzielten Ergebnis gegenüberzustellen und öffentliche Ausgleichszahlungen in Höhe des Diffe-

1) Anton Felix Napp-Zinn, Alternativen der deutschen Verkehrspolitik, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang, Beiheft zu Nr. 23, vom 11. Juni 1965, S. 6.

renzbetrages zu gewähren. Auf die Schwierigkeiten, diesen Differenzbetrag zu ermitteln, weist die Kommission ausdrücklich hin. Genaue Resultate ließen sich nur dann erzielen, wenn die unter Wettbewerbsbedingungen zustande kommenden Preise, die sich dabei ergebenden Absatzmengen und die bei diesen Mengen entstehenden Kosten bekannt wären. Bei den gegenwärtig verfügbaren Daten im Nachrichtenverkehr der Bundespost sei dies jedoch nicht der Fall. Infolgedessen haben die Kommission in ihrem Gutachten gelegentlich zu Schätzungen greifen müssen.¹⁾

Auch im Sozialverkehr der Deutschen Bundesbahn dürften die Nachfrage- und Kostenfunktionen für den Konkurrenzfall nicht weiter bekannt sein. Bei Ermittlung der Ausgleichsansprüche wird es daher auch hier nicht ganz ohne Schätzungen gehen. Wenngleich dadurch Ungenauigkeiten entstehen, dürften die Nachteile jedoch insgesamt geringer sein, als es bei uneingeschränktem Ersatz nicht gedeckter Kosten der Fall ist. Die Ermittlung von öffentlichen Ausgleichszahlungen auf der Grundlage von Schätzwerten erscheint im Sozialverkehr der Deutschen Bundesbahn als vertretbar und angebracht, wenn es sich dabei um ein Verfahren handelt, bei dem der unternehmerische Rationalisierungs- und Leistungsanreiz - unter Einhaltung der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen - mehr als bei Anwendung anderer Verfahren gewährleistet wird. Zweckmäßig wäre es, wenn die Deutsche Bundesbahn - analog den Vorschlägen der Gutachterkommission für die Deutsche Bundespost - eine allein wirtschaftlich orientierte Preispolitik triebe und die Entscheidung darüber, welche Korrekturen aus politischen Gründen erwünscht sind, ausschließlich politischen Instanzen über-

1) Zu den Ausführungen und Zitaten in diesem Absatz: Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost, Gutachten vom 6. November 1965, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/203, S. 100 und 101.

ließe." ¹⁾ Nach Ansicht der Kommission würde die Ermittlung von Ausgleichsansprüchen dadurch wesentlich erleichtert. Im Kostengutachten über die Deutsche Bundesbahn gelangt die Deutsche Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft zu dem Ergebnis, daß die Gewährung öffentlicher Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen "zunächst eine Neuorientierung des Tarifsystems nach rein kaufmännischen Gesichtspunkten" erfordert. ²⁾

Mit Reformen bei den Sozialtarifen ist es im Eisenbahnverkehr zukünftig nicht allein getan. Darüber hinaus ist es erforderlich, öffentliche Haushalte soweit wie möglich von Kosten zu entlasten, die beim Betrieb von unrentablen Strecken entstehen und bisher größtenteils vom Bund getragen werden. Ist die Nachfrage nach Leistungen des Sozialverkehrs - selbst bei den gegenwärtig immer noch stark verbilligten Tarifen - und der übrige Verkehrsbedarf auf einzelnen Strecken so gering, daß die Aufwendungen nur zu einem Teil aus selbst erwirtschafteten Erträgen gedeckt werden, ist daran zu denken, entsprechende Anpassungsvorgänge einzuleiten und weitreichende Stilllegungspläne zu verwirklichen. Nach den niederländischen, schwedischen, britischen und vielen anderen Eisenbahnen ist inzwischen auch die Deutsche Bundesbahn mit derartigen Vorschlägen an die Öffentlichkeit getreten. Dabei hat sich auch in Regierungskreisen die Ansicht mehr und mehr durchgesetzt, daß die finanzielle Lage bei den Eisenbahnen nicht allein durch Modernisierung des Schienenverkehrs, sondern auch durch weitreichende Kapazitätsverringerungen

-
- 1) Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost, Gutachten vom 6. November 1965, a. a. O., S. 100.
 - 2) Deutsche Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft - Treuarbeit -, Kostengutachten über die Deutsche Bundesbahn, "Schlußbetrachtung" des Gutachtens zitiert nach der wörtlichen Wiedergabe im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 56, vom 29. April 1966, S. 441.

grundlegend verbessert werden kann. Auch in Italien sind inzwischen ähnliche Reformbestrebungen im Gange.¹⁾

Damit die Sanierung der Deutschen Bundesbahn alsbald in die Wege geleitet und der Bund von jährlich anwachsenden Fehlbeträgen entlastet wird, ist es dringend erforderlich, daß die Schließung unrentabler Strecken nicht länger hinausgezögert wird. Da es sich bei diesen Verbindungen in der Regel um Nebenstrecken handelt, die zumeist in dünn besiedelten und vom Kraftwagenverkehr wenig beanspruchten Gebieten liegen, erscheint es in der Mehrzahl der Fälle ohne weiteres möglich, den Verkehr von der Schiene auf die Straße zu verlegen. Diese Aufgaben sollten zweckmäßigerweise privaten Omnibusunternehmen übertragen werden. Ist der Ausbauzustand einzelner Straßen zu schlecht, den zusätzlichen Verkehr aufzunehmen, erscheint es vorteilhaft, die Stilllegung von Eisenbahnstrecken und den Ausbau dieser Straßen aufeinander abzustimmen.²⁾

Nur in wenigen Fällen ist es nach Lage der Dinge erforderlich, unrentable Eisenbahnstrecken weiter zu bedienen und dem Schienenunternehmen für Fehlbeträge öffentliche Ausgleichszahlungen zu gewähren. Im wesentlichen ist es der Eisenbahnverkehr im Zonenrandgebiet, der eine Sonderstellung einnimmt. Unrentable Strecken sollten hier nicht ohne weiteres stillgelegt werden, sofern zu erwarten ist, daß sie nach der Wiedervereinigung Deutschlands wahrscheinlich rentabel zu bedienen sind. Soweit es sich um Verbindungen handelt, bei denen auch nach Wiedervereinigung keine grundlegenden Verbesserun-

1) Vergleiche Martin Wiebel, Auch Italien will unrentable Bahnstrecken stilllegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 14, vom 18. Januar 1966.

2) Vergleiche Walter Hamm, Selbstverstümmelung der Bundesbahn? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 245, vom 21. Oktober 1964.

gen in der Ertragslage zu erwarten sind, sollten schon heute Stilllegungspläne bei der Eisenbahn erwogen und im Straßenverkehr Anpassungsvorgänge eingeleitet werden.

Alles in allem zeigt es sich, daß es im Eisenbahnverkehr durchaus möglich ist, die Finanzlage entscheidend zu verbessern, ohne dabei übergeordnete Interessen zu gefährden und öffentliche Haushalte in bisherigem Umfang zu belasten. Für die Zukunft empfiehlt es sich, die Deutsche Bundesbahn nur dann zu gemeinwirtschaftlichen und politischen Aufgaben heranzuziehen, wenn die erstrebten Ziele nicht auf andere Weise mit geringerem volkswirtschaftlichem Aufwand erreichbar sind. Sollte es unter diesen Voraussetzungen zukünftig als zweckmäßig erscheinen, der Deutschen Bundesbahn Aufgaben von übergeordnetem Interesse zu übertragen, ist es Sache der öffentlichen Hand, dem Schienenunternehmen durch Ausgleichszahlungen Fehlbeträge in berechtigter Höhe zu erstatten. In jenen Fällen, in denen der Deutschen Bundesbahn gemeinwirtschaftliche Aufgaben von überwiegend regionalem Interesse übertragen werden, ist daran zu denken, nicht nur den Bund, sondern auch die Länder mit diesen Aufwendungen zu belasten.

Richtet sich die staatliche Verkehrspolitik zukünftig nach diesen Grundsätzen, ist im Eisenbahnverkehr mit tiefgreifenden Veränderungen zu rechnen, die dem Schienenunternehmen im Wettbewerb mit den Fluggesellschaften neue Möglichkeiten eröffnen. Nachdem sich die Bundesregierung grundsätzlich dazu bereit erklärt hat, Konkurrenzverzerrungen bei der Eisenbahn zu beseitigen und den Schienenverkehr der veränderten Marktlage anzupassen, sind die Aussichten für solche Reformen besonders günstig. Da die finanzielle Lage bei der Deutschen Bundesbahn ein rasches Vorgehen erfordert, sollte mit der Umstellung so schnell wie möglich begonnen und sollten Anpassungsvorgänge nicht unnötig hinausge-

zögert werden. Je konsequenter der Staat dabei vorgeht, desto eher wird die Deutsche Bundesbahn in die Lage versetzt, ihren Marktanteil gegenüber dem vordringenden Luftverkehr zu verteidigen.

Sofern die zuständigen Behörden den Stilllegungsvorhaben der Eisenbahn nur in Fällen übergeordneter Interessen widersprechen und dem Schienenunternehmen Fehlbeträge aus sodann noch verbleibenden Sonderlasten durch öffentliche Ausgleichszahlungen ersetzt werden, erscheint es im Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen möglich, die Preise im Fernreiseverkehr zu senken und der tatsächlichen Kostenlage stärker anzupassen. Soweit es dabei zu Gewinneinbußen kommt und es sich um Überschüsse handelt, die bisher von der Eisenbahn dazu verwendet werden, unrentable Strecken finanziell zu unterstützen und Verluste aus staatlich auferlegten Sonderlasten teilweise abzufangen, kann auf diese Mehreinnahmen sodann verzichtet werden.

Schlußbetrachtung

Folgerungen für zukünftige Investitionsentscheidungen im Eisenbahn- und Flugreiseverkehr

Je mehr die Öffentliche Hand dazu übergeht, finanzielle Konkurrenzverfälschungen und staatliche Angebotsdiskriminierungen zu beseitigen, desto günstiger sind die Voraussetzungen, eine rationelle Arbeitsteilung zwischen der Eisenbahn und den Luftfahrtunternehmen zu erreichen und der Vergeudung knapper Produktionsmittel vorzubeugen. Werden dem Wettbewerb durch Ausschreibung von Fluglinien zukünftig mehr Ordnungsfunktionen übertragen, wirkt diese Entwicklung tendenziell darauf hin, daß unrentable Kapazitäten beseitigt und Fehlinvestitionen größtenteils vermieden werden. Je konsequenter der Staat bei Neuordnung der Wettbewerbsverhältnisse vorgeht, desto mehr müssen sich die Deutsche Bundesbahn und die Luftfahrtunternehmen darauf einstellen, die jeweilige Markt- und Kostenlage zum Ausgangspunkt für ihre Investitionsentscheidungen zu machen. Aufgabe des Staates ist es, die Konkurrenten zukünftig zu veranlassen, das Risiko ihrer Investitionsentscheidungen selbst zu tragen. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, ist die Gefahr von Fehlinvestitionen in jenen Fällen besonders groß, in denen Verkehrsunternehmen entgegen wettbewerbspolitischen Gepflogenheiten in der Lage sind, die Verantwortung für eigene Investitionsentscheidungen von sich auf öffentliche Stellen zu verlagern. Solche Entwicklungen müssen bei Belebung des Wettbewerbs unter allen Umständen verhindert werden.

In seinem Gutachten über die "Weiterentwicklung des Schnellverkehrs auf der Schiene" weist der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium auf Möglichkeiten hin, wie der Eisenbahnverkehr auf die Dauer beschleunigt werden kann, ohne die Deutsche Bundesbahn und ohne den Bund als Eigentümer mit Investitionen fi-

nanziell zu überlasten. Unter anderem sei daran zu denken, die laufenden Ersatzinvestitionen auf den Hauptverkehrsstrecken mehr als bisher darauf auszurichten, die Geschwindigkeiten zu erhöhen. "Angesichts dieser Fortschritte und eines ohnehin längeren Investitionsspielraumes könnten sich die notwendigen Investitionen in vertretbaren Größenordnungen halten lassen."¹⁾

In der Tat sollte sich die Deutsche Bundesbahn bei ihren zukünftigen Investitionsentscheidungen davor hüten, Beschleunigungsvorhaben auf der Schiene zu verwirklichen, die von den Kunden nicht entsprechend honoriert werden. In jenen Fällen, in denen bestimmte Beförderungsaufgaben im Luftverkehr schneller und billiger bewältigt werden können, ist bei Investitionen der Deutschen Bundesbahn äußerste Zurückhaltung geboten. Soweit die Aufwendungen für die Beschleunigung des Schienenverkehrs in einem ungünstigen Verhältnis zu den zusätzlich erzielbaren Erträgen stehen, sollte von Investitionen abgesehen werden. Die Deutsche Bundesbahn wäre zweifellos schlecht beraten, wenn sie sich in Investitionsvorhaben verstrickte, von denen sie nach Verwirklichung einsehen müßte, daß der Erfolg die eingesetzten Mittel nicht lohnte.

Dies scheint vor allem bei jenen Projekten der Fall zu sein, die nicht den Ausbau bestehender Hauptverkehrsstrecken, sondern die Einrichtung technisch neuartiger Fernverbindungen zum Ziele haben. In dem erwähnten Gutachten hat sich der Wissenschaftliche Beirat auch mit dieser Frage beschäftigt und ist nach Abwägung einzelner Faktoren zu dem Ergebnis gelangt, daß die Wirtschaftlichkeit solcher Projekte außerordentlich fragwürdig und deren Verwirklichung daher nicht ratsam erscheint.

1) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Gruppe A - Verkehrswirtschaft -, Weiterentwicklung des Schnellverkehrs auf der Schiene, a. a. O., S. 18.

"Weder vermag ein solcher Schnellverkehr ein Substitut zum Luftverkehr zu schaffen, noch bietet er irgendeine Alternative für neue Verkehrsnachfrage, wenn in die Überlegung die hohen Preise einbezogen werden, die für die Kostendeckung einer derartigen Lösung erforderlich wären."¹⁾

Da bei den bisherigen Projekten, einen technisch neuartigen Schnellverkehr auf der Schiene zu verwirklichen, voraussichtlicher Kostenaufwand und erzielbare Fahrzeitverkürzungen in einem ungünstigen Verhältnis zueinander stehen und diese erst bei Entfernungen ins Gewicht fallen, bei denen im Luftverkehr billiger und mit geringeren Beförderungszeiten angeboten werden kann, sollte von der Realisierung solcher Vorhaben abgesehen werden. Statt dessen erscheint es ratsam, bestehende Hauptverkehrsstrecken mehr und mehr für Geschwindigkeiten bis zu 200 Kilometer in der Stunde auszubauen und mit jenen Strecken zu beginnen, die im Wettbewerb mit dem Luftverkehr besonders umstritten sind. Die Verwirklichung solcher Pläne erscheint geeignet, die Wettbewerbsstellung der Deutschen Bundesbahn zu stärken, ohne Investitionsmittel im Eisenbahnverkehr über das betriebs- und gesamtwirtschaftlich vertretbare Maß hinaus zu binden.

Je mehr die finanzielle Lage der Deutschen Bundesbahn durch Stillegung von unrentablen Kapazitäten und durch Verringerung des Personalbestandes verbessert werden kann, desto eher ist daran zu denken, den Ausbau von Hauptverbindungen zu Schnellverkehrsstrecken zu beschleunigen. Im übrigen sollten bisher noch verbliebene Möglichkeiten genutzt werden, die gesamten Reisezeiten durch Vermeidung unnötiger Wartezeiten zu ver-

1) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Gruppe A - Verkehrswirtschaft -, Weiterentwicklung des Schnellverkehrs auf der Schiene, a. a. O., S. 18.

ringern. Auf diesem Gebiet sind bereits in der Vergangenheit große Fortschritte erzielt worden. Die Zahl der Direktverbindungen wurde vergrößert und die Abfahrtszeiten wurden den Wünschen der Verkehrskunden stärker angepaßt. Schließlich darf nicht übersehen werden, "daß es kein isoliertes Bedürfnis nach Schnellverkehr gibt."¹⁾ Nicht allein in der Beschleunigung des Schienenverkehrs ist ein geeignetes Mittel zu sehen, den Marktanteil der Eisenbahn im Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen zu verteidigen. Darüber hinaus kann die Eisenbahn ihre Wettbewerbsstellung durch tarifpolitische Maßnahmen und durch begrenzte, nicht allzu kostspielige Verbesserungen des Reisekomforts und sonstiger Leistungskomponenten mehr als bisher behaupten.

Was die zukünftigen Verhältnisse bei den Luftfahrtunternehmen betrifft, wird der Wettbewerb gegenüber der Eisenbahn bei Abbau finanzieller Konkurrenzverzerrungen zweifellos verschärft. Wettbewerbseinbußen werden in dem Maße verhindert, in dem es den Luftfahrtunternehmen gelingt, die zusätzlichen Belastungen bei Abbau von Subventionen durch Kosteneinsparungen auf anderen Gebieten abzufangen sowie die Nachfrage nach innerdeutschen Flugreisen durch eine anpassungsfreudige Tarifpolitik zu steigern und während des gesamten Jahres einen möglichst hohen und gleichbleibenden Ausnutzungsgrad der vorhandenen Kapazitäten zu erreichen. Bei Abbau finanzieller Begünstigungen der öffentlichen Hand, bei Auflockerung von staatlichen Zulassungsbeschränkungen und Ausschreibung von Fluglinien wird der Druck auf die Luftfahrtunternehmen verstärkt, alle Rationalisierungsmöglichkeiten im technischen und organisatorischen Bereich auszuschöpfen.

1) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Gruppe A - Verkehrswirtschaft -, Weiterentwicklung des Schnellverkehrs auf der Schiene, a. a. O., S. 19.

Mit Verwendung von geeignetem Kurzstreckenfluggerät bietet sich im innerdeutschen Flugreiseverkehr zukünftig hinreichend Gelegenheit, umfassende Rationalisierungsmaßnahmen zu verwirklichen. Gegenüber den Flugzeugen, die heute auf innerdeutschen Strecken verwendet werden, bedeutet die Umstellung des Kurzstreckenverkehrs auf die neuen Flugzeugmuster, die in diesem Entfernungsbereich ihre wirtschaftlich optimale Leistung erreichen, erhebliche Kosteneinsparungen. Es wird möglich, das Angebot von Flugreisen auf innerdeutschen Strecken der jeweiligen Nachfragelage stärker anzupassen und durch Vermehrung von Direktverbindungen sowie durch häufigeren Einsatz der kleineren Flugzeuge den Auslastungsgrad insgesamt zu erhöhen. Leerkosten können dadurch mehr als bisher vermieden werden.

Wie Beispiele in Frankreich und Großbritannien zeigen, lassen sich durch Verkleinerung der Gesamtorganisation weitere Einsparungen vor allem bei den Gemeinkosten erzielen.¹⁾ Die Fluggesellschaften Air France und British European Airways (BEA) haben in der Vergangenheit die Erfahrung gemacht, daß es für sie günstig ist, Tochtergesellschaften zu gründen oder sich an kleineren Luftfahrtunternehmen finanziell zu beteiligen und diesen bestimmte Beförderungsaufgaben im Kurzstreckenverkehr zu übertragen. In beiden Fällen hat sich herausgestellt, daß einzelne Strecken von kleineren Fluggesellschaften wirtschaftlicher bedient werden können, als es bei den Großunternehmen selbst der Fall ist. Auch die Deutsche Lufthansa sollte zukünftig alle Möglichkeiten nutzen, durch organisatorische Verbesserungen auf diesem Gebiet zu einer günstigeren Kostenlage im Kurzstreckenverkehr zu gelangen.

1) Vergleiche Walter Hamm, Der Wettbewerb zwischen Luftverkehr und Eisenbahn unter besonderer Berücksichtigung des Nahluftverkehrs, a. a. O., S. 404 ff.

Je mehr es auf technischem Gebiet zukünftig gelingt, Start und Landung auf den Flugplätzen zu automatisieren und An- und Abflug unter sogenannten Null-Sicht-Bedingungen reibungslos zu ermöglichen, desto kontinuierlicher können die Flugzeuge genutzt werden, desto mehr ist aber auch mit Verteuerungen im Luftverkehr zu rechnen. Die Flugzeuge sind technisch den erhöhten Anforderungen anzupassen und mit zusätzlichem elektronischem Gerät auszustatten. Die Einrichtungen der Flugsicherung, die am Boden vorgehalten werden, müssen erweitert und Investitionen über den gegenwärtigen Bedarf hinaus ins Auge gefaßt werden. Dieser Entwicklung gilt es schon heute Rechnung zu tragen und für zukünftige Investitionen auf den Flugplätzen und bei der Flugsicherung Schwerpunktprogramme zu bilden. Mit Planung und Verwirklichung dieser Vorhaben sollte an jenen Stellen begonnen werden, an denen der bestehende und der voraussichtlich zu erwartende Verkehrsbedarf am größten ist und Ausbauarbeiten an den vorhandenen technischen Einrichtungen schon in der Vergangenheit weit fortgeschritten sind.

Von sämtlichen Flugplätzen, die im Bundesgebiet für zivile Zwecke zur Verfügung stehen, ist dies vor allem bei den Verkehrsflughäfen der Fall. Die meisten Landeplätze haben bislang nur geringe Verkehrsbedeutung. Wenngleich die Verhältnisse auf den einzelnen Flughäfen zum Teil recht unterschiedlich sind, ist der Verkehrsbedarf und der technische Entwicklungsstand hier relativ am größten. Deshalb empfiehlt es sich, durch zusätzliche, zeitlich günstig gelegene Verbindungen zunächst den Reiseverkehr zwischen den Flughäfen zu intensivieren. Dies bedeutet freilich nicht, daß sämtliche Relationen zwischen den Verkehrsflughäfen zukünftig bedient werden sollen. Jene Verbindungen sind von vornherein auszuschneiden, bei denen die gesamten Reisezeiten zwischen den Zentren der Flughafenstädte im Eisen-

bahnverkehr niedriger liegen als im Luftverkehr. Die reinen Flugzeiten lassen sich zukünftig verkürzen, wenn die Luftstraßen zwischen den Flughäfen möglichst begradigt und zeitraubende Umwege vermieden werden. Bei den Zu- und Abbringerzeiten sollte - vor allem während der Hauptluftverkehrszeiten - mehr als bisher dazu übergegangen werden, die Wartezeiten durch Vermehrung von Omnibusverbindungen zwischen den Flughäfen und den Stadtzentren zu verringern.¹⁾ Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, bedarf es im Luftverkehr im allgemeinen recht erheblicher Zeitvorteile, bevor sich größere Nachfragergruppen dazu entschließen, bei annähernd gleichen Preisen anstelle der Eisenbahn das Flugzeug zu wählen.²⁾ Diesen Sachverhalt gilt es bei zukünftigen Luftverkehrsplanungen im Bundesgebiet zu berücksichtigen.

Sofern sich der Staat an diese Richtlinien hält, erscheint eine Ausdehnung des binnenländischen Luftverkehrs zwischen den Flughäfen als wettbewerbspolitisch gerechtfertigt und bei den bestehenden Anlagen vorerst ohne größere Zusatzinvestitionen möglich. Die Einrichtung zeitlich günstig gelegener Flugverbindungen kann auf bisher weniger stark frequentierten Flughäfen dazu

1) In jenen Fällen, in denen die Einrichtung von Schnell- und Untergrundbahnen in und zwischen einzelnen Großstädten für die Zukunft geplant oder wie in Frankfurt und München inzwischen mit dem Bau begonnen worden ist, sollten die Flugreisenden von den Vorteilen solcher Schnellverbindungen nicht ausgeschlossen und die Flughäfen an die verzweigten Streckennetze angeschlossen werden. Soweit diese Aufgaben - wie etwa im Ruhrgebiet - der Deutschen Bundesbahn übertragen werden, ist gegen eine Zusammenarbeit zwischen Eisenbahn und Luftverkehr wettbewerbspolitisch nichts einzuwenden. Da es sich bei diesen Vorhaben nicht um Parallel-, sondern um Anschlußverbindungen handelt, wird der Wettbewerb nicht in Mitleidenschaft gezogen.

2) Vergleiche V. Porger, Vom Zeitvorsprung der Luftreise, in: Luftfahrttechnik, Nr. 3, vom 15. März 1956, S. 51 ff.

beitragen, die Nachfrage nach innerdeutschen Flugreisen zu stimulieren und die vorhandenen technischen Anlagen besser auszunutzen. Je mehr es zukünftig gelingt, die flugsicherungstechnischen Verfahren zu verfeinern und Start und Landung auch bei ungünstigen Witterungsverhältnissen reibungslos zu ermöglichen, desto eher ist daran zu denken, den Ausbau bestehender Einrichtungen in Angriff zu nehmen. Auf diese Weise können zusätzliche Belastungen auf einen größeren Zeitraum verteilt und jährlich anfallende Investitionen in vertretbaren Grenzen gehalten werden.

Was die Pläne einiger Kommunen betrifft, in ihrem Einflußbereich befindliche Landeplätze zu vergrößern und für den binnenländischen Linienverkehr zukünftig zu erschließen, sind diese Vorhaben mit beträchtlichen Investitionsrisiken verbunden. Deshalb ist es dringend erforderlich, solche Projekte auf ihre Wirtschaftlichkeit unter den geforderten Wettbewerbsverhältnissen hin besonders eingehend zu überprüfen und voreilige Investitionsentscheidungen zu vermeiden. Sofern ein hinreichend großer Verkehrsbedarf für neue Linienverbindungen durch Marktbefragungen nachweisbar ist, erscheint es wegen der Unsicherheit solcher Prognosen vorteilhaft, zunächst nur den Ausbau solcher Landeplätze zu erwägen, bei denen nur geringe Zusatzinvestitionen erforderlich sind.

Da die zukünftigen Kurzstreckenflugzeuge bei Start und Landung mit vergleichsweise kurzen Pisten auskommen werden, sind die Voraussetzungen für einen verstärkten Luftverkehr auf kleineren Flugplätzen insoweit günstig. Dagegen sind die Anforderungen, die bei Einrichtung eines Linienverkehrs an die flugsicherungstechnischen Anlagen gestellt werden, besonders groß und diese Aufgaben bei dem zumeist schlechten Ausbauzustand der Landeplätze nur unter Einsatz umfangreicher Investitionsmit-

tel zu bewältigen. Dies gilt um so mehr, je stärker Start- und Landesysteme technisch vervollkommenet und die Kosten für die Flugsicherung dadurch zusätzlich vergrößert werden. Die Ausdehnung des innerdeutschen Flugreiseverkehrs zwischen Flughäfen und Landeplätzen erscheint zukünftig nur dann gerechtfertigt, wenn die Kosten für bestehende und neu zu errichtende Anlagen auf die Dauer durch selbst erwirtschaftete Erlöse gedeckt werden können.

Da die Eigentumsverhältnisse an den Produktionsmitteln im Luftverkehr sehr unterschiedlich sind und Entscheidungen über einander ergänzende Investitionen in verschiedenen Händen liegen, ist bei Erweiterung des innerdeutschen Flugreiseverkehrs dafür zu sorgen, daß die einzelnen Maßnahmen in zeitlicher und sachlicher Hinsicht koordiniert und von den betreffenden Stellen aufeinander abgestimmt werden. Produktivitätsverluste durch mangelnde Harmonisierung der einzelnen Maßnahmen sind nur dann zu vermeiden, wenn Investitionen von Luftfahrtunternehmen mit Erweiterungsvorhaben auf den Flugplätzen sowie im Bereiche der Flugsicherung und des Flugwetterdienstes in Einklang gebracht und Produktionsengpässe dadurch verhindert werden. Ebenso bedeutsam ist es, daß Entwicklungsprojekte auf dem Gebiete der zivilen Luftfahrtforschung und -industrie stärker darauf ausgerichtet werden, vorhandene, technisch einwandfreie Flugeinrichtungen weiter zu verwenden und durch technische Neuerungen zu verbessern sowie den jeweiligen Verkehrsbedürfnissen anzupassen.

Bei den bestehenden Eigentumsverhältnissen haben Bund, Länder und Gemeinden wichtige Koordinierungsaufgaben - vor allem auf dem Gebiete der Wegeinvestitionen - zu erfüllen. Die Aufgabe des Staates besteht vor allem darin, "die weitere Verkehrsentwicklung vorauszuschätzen und seine Investitionspläne rechtzeitig auf den erkenn-

baren zukünftigen Verkehrsbedarf einzustellen." Ähnlich den Verhältnissen in der Binnenschifffahrt und im Straßenverkehr führen auch im Luftverkehr "bereits recht rohe Vorstellungen von der künftigen Verkehrsentwicklung zu einer ausreichenden Koordinierung der Fahrzeug- und Verkehrswegeinvestitionen". Denn auf den Flugplätzen und in dem von der Flugsicherung überwachten Luftraum ist die "Elastizität in der Aufnahmefähigkeit zusätzlichen Verkehrs" durchweg groß.¹⁾

1) Zu den Zitaten in diesem Absatz: Walter Hamm, Die Wegekosten als verkehrspolitisches Koordinierungsproblem, a. a. O., S. 217.

Literaturverzeichnis

- Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom
7. Dezember 1944, Bundesgesetzblatt, Teil II,
Nr. 10, vom 11. April 1956, S. 412 ff.
- Allgemeines Eisenbahngesetz vom 29. März 1951, Bundes-
gesetzblatt, Teil I, Nr. 15, vom 31. März 1951,
S. 225 ff.
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V.,
ADV-Informationsdienst, Stuttgart, 12. Jahr-
gang, Nr. 12, Dezember 1962, S. 14;
15. Jahrgang, Nr. 3, März 1963, S. 21;
15. Jahrgang, Nr. 6, Juni 1963, S. 9;
15. Jahrgang, Nr. 7, Juli 1963, S. 11 und 12;
16. Jahrgang, Nr. 11, November 1964, S. 9;
16. Jahrgang, Nr. 12, Dezember 1964, S. 11 u. 12;
17. Jahrgang, Nr. 1, Januar 1965, S. 11 und 12;
17. Jahrgang, Nr. 5, Mai 1965, S. 21 und 22.
- Der Hubschrauber und andere Senkrecht- und
Steilstartflugzeuge im gewerblichen Luftver-
kehr, Bisherige Entwicklung und Wachstumsprog-
nose bis 1965 und 1970, Stuttgart 1962.
 - Ein Gebührenprogramm für die Benutzung der
Flugsicherungseinrichtungen, Stuttgart 1955.
 - Untersuchung über Methoden zur Herabsetzung
der Bodenverkehrszeiten im europäischen Luft-
verkehr, Teilbericht II- Der Zubringerverkehr
zu den deutschen Verkehrsflughäfen, Stutt-
gart 1961.
- "Bahn will auf Steuerprivilegien verzichten", in: Frank-
furter Allgemeine Zeitung, Nr. 151, vom 4. Ju-
li 1963.
- Bauermeister, Kurt, Die Entwicklung des elektrischen
Zugbetriebs, in dem von der Deutschen Bundes-
bahn herausgegebenen Sonderheft: Mit neuer
Kraft - Elektrifizierung und Dieselmotorbetrieb
bei der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt am
Main und Bonn 1961, S. 22 ff.
- Beförderungsteuer-Durchführungsverordnung (BefStDV)
vom 8. Oktober 1955, Bundesgesetzblatt, Teil I,
Nr. 36, vom 17. Oktober 1955, S. 659 ff.
- Berendt, Günter, Die Entwicklung der Marktstruktur im
internationalen Luftverkehr, Berlin 1961.

- Die Rentabilität des Kurz- und Mittelstreckenverkehrs, in: Wirtschafts-Correspondent, Internationale Zeitschrift für Verkehr und Wirtschaft, 17. Jahrgang, Nr. 44, vom 31. Oktober 1963, S. 7 ff.

Bongers, Hans M., Die Deutsche Lufthansa am Jahresende 1963, Sonderdruck eines Vortrages, gehalten vor dem Großen Verkehrsausschuß des Deutschen Industrie- und Handelstages am 23. Oktober 1963 in Stuttgart.

- Luftverkehr mit Turbinenflugzeugen, Heft 7 der Schriftenreihe des Luftfahrtbeirats beim Bundesminister für Verkehr, Hof 1960.

Brand-Kommission (Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn), Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache IV/840.

Brestel, Heinz, Lufthansa-Aktien im Aufwind, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 208, vom 8. September 1965.

Büdeler, W., Die Sicherung des Düsenluftverkehrs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 105, vom 7. Mai 1963.

Bundesbahngesetz (BbG) vom 13. Dezember 1951, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 59, vom 17. Dezember 1951, S. 955 ff.

Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1957, 1962, 1963 und 1965.

Bundesminister für Verkehr, Bericht über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/1449.

- Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, Band 22 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bad Godesberg 1961.
- Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1965, Band 29 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Hof/Saale 1965.
- Erlaß vom 21. November 1958 über Verkehrsrechte ausländischer Luftfahrtgesellschaften auf innerdeutschen Strecken (Kabotage).

Deutsche Bundesbahn, Geschäftsbericht über das Geschäftsjahr 1961, 1962 und 1964.

- Grenzen der Preis- und Wettbewerbsfreiheit nach den Verkehrsänderungsgesetzen vom 1. August 1961 (Zugleich eine Stellungnahme zu den Gutachten Fikentscher und Most), Folge 11 der Schriftenreihe der Deutschen Bundesbahn, Darmstadt 1963.
- Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, Folge 13 der Schriftenreihe der Deutschen Bundesbahn, Darmstadt 1964.

Deutsche Lufthansa AG, Die Boeing 737 soll den innerdeutschen Luftverkehr revolutionieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 45, vom 23. Februar 1965.

- Innerdeutsche Flüge nach Airbus-Prinzip, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 294, vom 18. Dezember 1965.
- Lufthansa-Abschluß zum erstenmal ausgeglichen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 131, vom 9. Juni 1964.
- Lufthansa-Gewinn 43 Millionen DM, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 146, vom 28. Juni 1966.

"Deutsche Lufthansa", Bilanzbesprechung, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang, Nr. 32, vom 13. August 1965, S. 1813 ff.

Deutsche Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft - Treuarbeit -, Kostengutachten über die Deutsche Bundesbahn, "Schlußbetrachtung" des Gutachtens zitiert nach der wörtlichen Wiedergabe im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 55 und 56, vom 27. und 29. April 1966, S. 431 und 441 ff.

"Die Bundesbahn plant ein Schnellverkehrsnetz", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 163, vom 17. Juli 1962.

"1500 Betriebe am Nahluftverkehr interessiert", in: Blick durch die Wirtschaft, 5. Jahrgang, Nr. 129, vom 5. Juni 1962.

Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938, Reichsgesetzblatt, Teil II, Nr. 38, vom 13. September 1938, S. 663 ff.

Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. unveränderte Auflage, Tübingen und Zürich 1960.

Eversmeyer, Ernst-Adolf, Der europäische Personenluftverkehr und seine Knotenpunkte, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für Paul Berkenkopf, herausgegeben von Hellmuth St. Seidenfus, Düsseldorf 1961, S. 100 ff.

Fack, Fritz-Ullrich, Das Kabinett stimmt höheren Fahrpreisen der Bahn zu, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 292, vom 16. Dezember 1965.

- Darlehen für die Luftfahrtindustrie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 280, vom 3. Dezember 1963.
- Der Bund trägt einen weiteren Teil des Defizits der Bundesbahn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 104, vom 6. Mai 1965.
- DIHT lehnt Fluggastgebühr ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 180, vom 6. August 1965.
- Eine Kostenuntersuchung bei der Bahn? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 93, vom 22. April 1965.

Fikentscher, Wolfgang, Rechtsgutachten über Fragen des Wettbewerbs der Verkehrsträger, Heft 24 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bad Godesberg 1963.

Finger, Hans-Joachim, Eisenbahngesetze, erläuterte Textsammlung, vierte, neubearbeitete Auflage, München und Berlin 1962.

- Eisenbahn-Verkehrsordnung mit Allgemeinen Ausführungsbestimmungen unter Berücksichtigung der höchststrichterlichen Rechtssprechung, München und Berlin 1951.

Flechtner, Alexander, Wirtschaftlichkeit und Rentabilität im Luftverkehr, Berlin 1959.

"Fluggastgebühr eingeführt", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 100, vom 30. April 1966.

"Flughafen-Gebühren", in: Der Spiegel, 19. Jahrgang, Nr. 39, vom 22. September 1965, S. 41 ff.

Gandenberger, Otto, Die Ausschreibung, Organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge, Band 14 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961.

Gebührenordnung für die Verkehrsflughäfen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Verkehrsblatt (amtlicher Teil), 16. Jahrgang, Heft 8, vom 30. April 1962, S. 215 und 216.

Geitmann, Hans, Auch die Eisenbahn muß schneller werden, in: Die Bundesbahn, 37. Jahrgang, Heft 1/2, Januar 1963, S. 4 ff.

- Der Vorstoß der Schiene in hohe Geschwindigkeiten, in: Die Bundesbahn, 39. Jahrgang, Heft 16, August 1965, S. 572 ff.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 41, vom 9. August 1957, S. 1081 ff.

Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 12, vom 27. März 1953, S. 70 ff.

Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, des Binnenschiffsverkehrsgesetzes, des Bundesbahngesetzes und des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 1. August 1961, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 61, vom 8. August 1961, S. 1157 ff.

Gesetz zur Änderung des Beförderungsteuergesetzes vom 19. Juni 1961, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 43, vom 23. Juni 1961, S. 771.

Götz, Hans Herbert, Für europäische Luftverkehrspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 50, vom 1. März 1965.

Cutenberg, Erich, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, erster Band, vierte Auflage, Berlin-Cöttingen-Heidelberg 1958.

Hann, Walter, Der Wettbewerb zwischen Luftverkehr und Eisenbahn unter besonderer Berücksichtigung des Mähluftverkehrs, Veröffentlichung eines Vortrages, gehalten anlässlich des vierten Hochschulkurses der Universität zu Triest vom 26. August bis zum 14. September 1963 über Fragen der europäischen Verkehrspolitik, Triest 1964, S. 381 ff.

- Die Wegekosten als verkehrspolitisches Koordinierungsproblem, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32. Jahrgang, 1961, S. 213 ff.
- Flughafenpolitik auf Abwegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 22, vom 25. September 1961.
- Flugzeug und D-Zug im Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 231, vom 5. Oktober 1963.

- Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Band 17 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1964.
- Schnellzüge mit zweihundert Kilometer in der Stunde, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 80, vom 4. April 1963.
- Selbstverstümmelung der Bundesbahn? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 245, vom 21. Oktober 1964.
- Wegesubventionen für die Bahn? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 199, vom 28. August 1965.

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 25 der neuen Folge Finanzwirtschaftlicher Forschungsarbeiten, herausgegeben von Günter Schmölders, Berlin 1963.

Heinze, Werner, und W. Weirauch, Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938 mit Allgemeinen Ausführungsbestimmungen, Kommentar, achte Auflage, neu bearbeitet von Werner Heinze, Berlin 1962.

Helfrich, Paul, Grenzen des Wettbewerbs im Verkehr, in: Ein Kreis um Otto Most, herausgegeben vom Deutschen Industrie- und Handelstag, Bonn 1962, S. 51 ff.

Hoffmann, Rudolf, Luftverkehr und Raumordnung, Band VIII der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Raum und Verkehr III, Bremen-Horn 1958, S.56 ff.

Huber, E. W., Tarif und Wirtschaftlichkeit des Personenverkehrs der Deutschen Bundesbahn, in: Die Bundesbahn, 33. Jahrgang, Heft 10, Mai 1959, S. 442 ff.

"Im Propellerflugzeug keine 1. Klasse", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 58, vom 9. März 1963.

"Internationale Flugsicherung", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 87, vom 13. April 1963.

Klatt, Sigurd, Die ökonomische Bedeutung der Qualität von Verkehrsleistungen, Band 11 der Verkehrswissenschaftlichen Forschungen, herausgegeben von Fritz Voigt, Berlin 1965.

Klett, Arnulf, Kommunale Leistungen für die deutschen Verkehrs-Flughäfen, in: Der Städtetag, Heft 8, August 1962, S. 1 ff.

- Kobbert, Ernst, Zur EWG gehört auch die Luft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 284, vom 7. Dezember 1964.
- Külle, Hans Martin, Wenn 490 in einem Flugzeug fliegen ..., in: Die Welt, Nr. 102, vom 3. Mai 1966.
- Korff, Hans Clausen, Finanzierung der deutschen Luftfahrt, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 10. Jahrgang, erstes Septemberheft 1958, Nr. 17, S. 337 ff.
- Kreipe, Werner, Die Bodenorganisation der Zivilluftfahrt, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 14. Jahrgang, Heft 3, März 1962, S. 76 ff.
- Lambert, Walther, Verkehrswirtschaftliche Fragen des Mahluftverkehrs, in: Der Verkehr in der wirtschaftlichen Entwicklung des Industriezeitalters, Festschrift zum 40-jährigen Jubiläum des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, herausgegeben von Paul Berkenkopf, Düsseldorf 1961, S. 153 ff.
- Lange, Rudolf, Flughafenbau und Entwicklung der Düsenverkehrsflugzeuge, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 8. Jahrgang, Heft 15, August 1956, S. 337 ff.
- Leicher, Günther, Ist der Luftraum bereits zu klein geworden? in: Mainzer Allgemeine Zeitung, 112. Jahrgang, Nr. 133, vom 9. Juni 1962.
- Lingnau, Gerold, Airbus gewinnt Privatkunden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 125, vom 31. Mai 1963.
- Angriff auf die erste Klasse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 255, vom 1. November 1962.
 - Der billige Berufsverkehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 192, vom 20. August 1964.
 - Die Lufthansa erhofft für 1963 fast volle Kostendeckung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 253, vom 31. Oktober 1963.
 - Flüge über kurze Strecken teurer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 62, vom 15. März 1966.
 - Was wird mit der Air-Union? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 221, vom 23. September 1964.
- "Lufthansa-Paket abzugeben?" in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 10, vom 13. Januar 1966.

Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 10. Januar 1959, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 2, vom 10. Januar 1959, S. 9 ff.

Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) vom 19. Juni 1964, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 30, vom 27. Juni 1964, S. 370 ff.

Machlup, Fritz, Wettbewerb, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 41. Lieferung, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1962, S. 36 ff.

Meinhold, Wilhelm, Volkswirtschaftspolitik, München 1955.

Meyer, Alex, Der internationale Luftlinienverkehr und der internationale entgeltliche Gelegenheitsverkehr nach geltendem Recht und de lege ferenda unter Berücksichtigung einer Koordinierung des europäischen Luftverkehrs, in: Zeitschrift für Luftrecht, 3. Jahrgang, Heft 3, 1954, S. 239 ff.

- Kritische Gedanken zum Begriff "Luftkabotage", in: Interavia, 5. Jahrgang, Heft 8 - 9, 1950, S. 429 ff.

Most, Otto, Gutachten zu Begriffen der Verkehrsnovellen vom 1. August 1961, Heft 25 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bad Godesberg 1963.

Müller, Hermann, Bericht über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Zu Drucksache 2830.

"Nahluftverkehr auf Probe?" in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 122, vom 28. Mai 1963.

Napp-Zinn, Anton Felix, Alternativen der deutschen Verkehrspolitik, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang, Beiheft zu Nr. 23, vom 11. Juni 1965, S. 5 ff.

"1965: Alle Luftverkehrsrekorde gebrochen", in: Blick durch die Wirtschaft, 8. Jahrgang, Nr. 296, vom 21. Dezember 1965.

Niehans, Jürg, Preistheoretischer Leitfaden für Verkehrswissenschaftler, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 11. Jahrgang, Heft 4, 1956, S. 297 ff.

Nießen, Ferdinand, Die Entwicklung des Personenverkehrs der Eisenbahnen, in: Der Verkehr in der wirtschaftlichen Entwicklung des Industriezeitalters, Festschrift zum 40-jährigen Jubiläum des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universi-

tät Köln, herausgegeben von Paul Berkenkopf,
Düsseldorf 1961, S. 84 ff.

Nievergelt, Walter, Subventionierung des Luftverkehrs,
Zürich 1936.

Odrich, Peter, Abfluggebühr auf deutschen Flughäfen? in:
Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 177, vom
3. August 1965.

- Die Tarifbildung im Luftverkehr, in: Die Bundesbahn, 37. Jahrgang, Heft 18, September 1963, S. 669 ff.
- Nahluftverkehr - Illusion oder reale Möglichkeit? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 263, vom 10. November 1962.
- Zuviel Flugzeugunfälle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 11, vom 14. Januar 1966.

Opladen, Lutwin, Der Einfluß der Beförderungsteuer auf die Wettbewerbslage des Güter- und Personenverkehrs der Deutschen Bundesbahn, Heft 7 der Forschungsberichte des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Düsseldorf 1962.

Pappenheim, Ernst R. von, Die Voraussetzungen für einen echten Binnenluftverkehr, in: Blick durch die Wirtschaft, 8. Jahrgang, Nr. 178, vom 4. August 1965.

Pirath, Carl, Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, zweite erweiterte Auflage, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949.

- Luftverkehr und Flughäfen als Glied der Landesplanung und des Städtebaus, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 3. Jahrgang, Heft 19, Oktober 1951, S. 436 ff.

Porger, Viktor, Der Hubschrauber als Verkehrsfahrzeug, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 27. Jahrgang, Heft 3, 1956, S. 180 ff.

- Die voraussichtliche Entwicklung im Personenverkehr auf den beiden Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn bis zum Jahre 1970, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 34. Jahrgang, Heft 1, März 1963, S. 24 ff.
- Kurzstreckenluftverkehr in Europa - heute und morgen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 36. Jahrgang, Heft 2, Juli 1965, S. 99 ff.

- Kurzstreckenluftverkehr in Europa - Stand und Entwicklungsaussichten, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für Paul Berkenkopf, herausgegeben von Hellmuth Seidenfus, Düsseldorf 1961, S. 79 ff.
- Vom Zeitvorsprung der Luftreise, in: Luftfahrt-technik, Nr. 3, vom 15. März 1956, S. 51 ff.

Predöhl, Andreas, Pragmatische Verkehrspolitik und Liberalisierungstendenzen in der Verkehrswirtschaft, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für Paul Berkenkopf, herausgegeben von Hellmuth Seidenfus, Düsseldorf 1961, S. 9 ff.

Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache IV/840.

Rechtsausschuß des Luftfahrtbeirats des Bundesministers für Verkehr, Bericht über die vierte Sitzung des Rechtsausschusses am 17. April 1961 in Frankfurt am Main, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen, 10. Jahrgang, Heft 3, 1961, S. 193 ff.

Reymann, Friedrich, und Rüdiger Schleicher, Das Recht der Luftfahrt, Kommentar zur Deutschen Luftfahrtgesetzgebung, unveränderter Nachdruck der im Jahre 1937 erschienenen zweiten Auflage, Berlin und Köln 1954.

Riese, Otto, Luftrecht, Das internationale Recht der zivilen Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung des Schweizerischen Rechts, Stuttgart 1940.

Rössger, Edgar, Grundsätzliche Betrachtungen über die Entwicklung des Nahluftverkehrs, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 13. Jahrgang, Heft 3, März 1961, S. 75 ff.

Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost, Gutachten vom 6. November 1965, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/203.

Schleicher, Rüdiger, und Friedrich Reymann, Das Recht der Luftfahrt, Kommentar zur Deutschen Luftfahrtgesetzgebung, unveränderter Nachdruck der im Jahre 1937 erschienenen zweiten Auflage, Berlin und Köln 1954.

Seuß, Wilhelm, Der Bund gibt Flughafen-Beteiligungen auf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 280, vom 2. Dezember 1965.

- Die Flugzeugindustrie muß mehr Initiative entfalten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 280, vom 3. Dezember 1963.
- Ein Pfeil mit hundert Passagieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 295, vom 12. Dezember 1962.

Stabenow, Wolfgang, Die Rechtslage der See- und Luftfahrt gemäß dem Gründungsvertrag der EWG, Sonderdruck eines Vortrages, gehalten anlässlich des zweiten Hochschulkurses der Universität zu Triest vom 21. August bis zum 9. September 1961 über Fragen der europäischen Verkehrspolitik.

Statistisches Bundesamt, Fachserie II, Verkehr, Reihe 3, Luftverkehr, Teil I, 1961.

Storsberg, Günther, Die Bedeutung der kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Bonn 1964.

"Streit um Flugpreise nach Berlin", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 14, vom 17. Januar 1963.

"Süddeutsches Regional-Flugnetz?" in: Handelsblatt, 11. Jahrgang, Nr. 102, vom 29. August 1956.

Thalau, Karl, Die Bemühungen der Luftfahrtindustrie um eine zivile Fertigung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 301, vom 30. Dezember 1963.

Titzhoff, Peter. W., Vom Wettbewerb Schiene - Luft, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 10. Jahrgang, Nr. 14, zweites Juliheft 1953, S. 292 ff.

Freibel, Werner, Flughafen und Luftverkehr, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 7. Jahrgang, Heft 9, Mai 1955, S. 196 ff.

- Grundsätze für Standortbestimmung und Planung von Verkehrsflughäfen, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 13. Jahrgang, Heft 1, Januar 1961, S. 7 ff.

"Turbetriebwerke der Gegenwart", in: Interavia, 5. Jahrgang, Heft 8 - 9, 1950, S. 473 ff.

Turner, Robert S., Fliegen ohne Formalitäten, in: Interavia, 17. Jahrgang, Heft 4, April 1962, S. 438 ff.

Ulrich, Gerd, Der Luftverkehr stellt neue Aufgaben, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 14. Jahrgang, Heft 8, August 1962, S. 278 ff.

Umsatzsteuergesetz vom 1. September 1951, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 45, vom 11. September 1951, S. 791 ff.

Verkehrsfinanzgesetz vom 6. April 1955, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 11, vom 7. April 1955, S. 166 ff.

Verordnung über die Gewährung von Betriebsbeihilfe für Verkehrsbetriebe mit schienengebundenen Fahrzeugen (Gasöl-Betriebsbeihilfe - VO - Schienenverkehr), Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 8, vom 29. Februar 1956, S. 93 und 94.

Verordnung zur Durchführung des Mineralölsteuergesetzes (MinÖStDV) vom 26. Mai 1953, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 23, vom 28. Mai 1953, S. 237 ff.

Verordnung zur Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 7. November 1961, Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 54, vom 21. November 1961, S. 1655.

Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 3, vom 29. März 1954, S. 61 ff.

Vogel, Dieter, Der Airbus als europäische Aufgabe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 92, vom 21. April 1966.

- Flughäfen an den Kapitalmarkt? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 198, vom 27. August 1965.
- Mit der Gesundung der Bundesbahn wird Ernst gemacht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 22, vom 27. Januar 1966.
- Seebohm gegen billigere Machtflüge, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 155, vom 8. Juli 1964.
- Teilprivatisierung der Lufthansa perfekt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 54, vom 5. März 1966.

Voigt, Fritz, Verkehr und Industrialisierung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 109, Heft 12, 1953, S. 193 ff.

"Von Mai an ermäßigte Tages-Rückfahrkarten", in: Mainzer Allgemeine Zeitung, 114. Jahrgang, Nr. 65, vom 17. März 1964.

Walz, Werner, Der lachende Dritte, in: Die Bundesbahn, 36. Jahrgang, Heft 6, März 1962, S. 223 ff.

- Weirauch, W., und Werner Heinze, Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 8. September 1938 mit Allgemeinen Ausführungsbestimmungen, Kommentar, achte Auflage, neu bearbeitet von Werner Heinze, Berlin 1962.
- Welter, Erich, Der Staat als Kunde, Band 10 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1960.
- Investitionspolitik im Verkehrswegen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jahrgang, Heft 1, 1954, S. 110 ff.
- Wiebel, Martin, Auch Italien will unrentable Bahnstrecken stilllegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 14, vom 18. Januar 1966.
- Wiens, Günther, Die Maschinentechnik der Deutschen Bundesbahn 1957 bis 1962, in: Die Bundesbahn, 36. Jahrgang, Heft 7/8, April 1962, S. 315 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Gruppe A - Verkehrswirtschaft -, Weiterentwicklung des Schnellverkehrs auf der Schiene, Heft 10 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats, Bad Godesberg 1964.
- Zuhn, Walter, Die Entwicklung der Dieseltriebfahrzeuge, in dem von der Deutschen Bundesbahn herausgegebenen Sonderheft: Mit neuer Kraft - Elektrifizierung und Dieselbetrieb bei der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt am Main und Bonn 1961, S. 60 ff.
- Zur Nieden, Harald, Kosten und Preise im Luftverkehr, Den Haag 1949.

LEBENS LAUF

=====

Am 4. April 1937 wurde ich in Mainz als Sohn des Facharztes für innere Krankheiten Dr. med. Theodor Müller und seiner Ehefrau Marianne geboren. Die Volksschule besuchte ich von 1943 bis 1944 in Mainz und nach einer durch den Krieg bedingten Umsiedlung nach Ingelheim am Rhein dort bis zum Jahre 1947. Das folgende Jahr verbrachte ich in der höheren Schule von Ingelheim. Im Jahre 1948 kehrte ich nach Mainz zurück und trat in das hiesige Gymnasium am Kurfürstlichen Schloß ein. Nach Spaltung dieser Schule im Jahre 1956 wechselte ich in das neu entstandene Gutenberg-Gymnasium über; hier legte ich im Frühjahr 1957 das Abitur ab. Vom Sommersemester 1957 an widmete ich mich dem Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Im Herbst 1961 bestand ich das Staatsexamen für Diplom-Volkswirte. Von 1962 bis 1966 war ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz tätig. Die mündliche Doktorprüfung legte ich am 22. Dezember 1966 ab.

Mainz, im Dezember 1966

Gerd Müller

